



UNIL | Université de Lausanne

Unicentre

CH-1015 Lausanne

<http://serval.unil.ch>

Year : 2015

ENJEUX DU PLURILINGUISME A L'ADMINISTRATION FEDERALE : LA REPRESENTATIVITE A L'EPREUVE DE L'EFFICACITE

Kobelt Emilienne

Kobelt Emilienne, 2015, ENJEUX DU PLURILINGUISME A L'ADMINISTRATION FEDERALE :
LA REPRESENTATIVITE A L'EPREUVE DE L'EFFICACITE

Originally published at : Thesis, University of Lausanne

Posted at the University of Lausanne Open Archive <http://serval.unil.ch>

Document URN : urn:nbn:ch:serval-BIB_CF253A9643B04

Droits d'auteur

L'Université de Lausanne attire expressément l'attention des utilisateurs sur le fait que tous les documents publiés dans l'Archive SERVAL sont protégés par le droit d'auteur, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). A ce titre, il est indispensable d'obtenir le consentement préalable de l'auteur et/ou de l'éditeur avant toute utilisation d'une oeuvre ou d'une partie d'une oeuvre ne relevant pas d'une utilisation à des fins personnelles au sens de la LDA (art. 19, al. 1 lettre a). A défaut, tout contrevenant s'expose aux sanctions prévues par cette loi. Nous déclinons toute responsabilité en la matière.

Copyright

The University of Lausanne expressly draws the attention of users to the fact that all documents published in the SERVAL Archive are protected by copyright in accordance with federal law on copyright and similar rights (LDA). Accordingly it is indispensable to obtain prior consent from the author and/or publisher before any use of a work or part of a work for purposes other than personal use within the meaning of LDA (art. 19, para. 1 letter a). Failure to do so will expose offenders to the sanctions laid down by this law. We accept no liability in this respect.



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

**ENJEUX DU PLURILINGUISME A
L'ADMINISTRATION FEDERALE : LA
REPRESENTATIVITE A L'EPREUVE DE
L'EFFICACITE**

**Thèse de doctorat présentée à la Faculté des
sciences sociales et politiques de l'Université de
Lausanne pour l'obtention du grade de Docteur en
science politique**

par Emilienne Kobelt

Directeur de thèse : Professeur Ioannis Papadopoulos

Lausanne, novembre 2015



UNIL | Université de Lausanne

Faculté des sciences
sociales et politiques

IMPRIMATUR

Le Conseil de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, sur proposition d'un jury formé des professeurs

- Ioannis PAPADOPOULOS, directeur de thèse, Professeur à l'Université de Lausanne
- Julie POLLARD, MER à l'Université de Lausanne
- Alexandre DUCHÊNE, Professeur à l'Université de Fribourg
- Daniel KÜBLER, Professeur à l'Université de Zurich

autorise, sans se prononcer sur les opinions de la candidate, l'impression de la thèse de Madame Emilienne KOBELT, intitulée :

« Enjeux du plurilinguisme dans l'administration fédérale : la représentativité à l'épreuve de l'efficacité »

Lausanne, le 23 octobre 2015

Le Doyen de la Faculté

Professeur
Jean-Philippe Leresche

Résumé

Cette thèse vise une meilleure compréhension des enjeux et rapports de force liés au plurilinguisme dans une institution publique. Son terrain d'investigation est constitué par l'Administration fédérale suisse, propice pour étudier les questions ayant trait à la représentativité linguistique, l'idéologie langagière, la politique linguistique et les pratiques linguistiques sur le lieu de travail.

La théorie de la bureaucratie représentative constitue le point de départ de mon cadre théorique. Selon celle-ci, les administrations publiques devraient représenter tous les groupes sociaux de leur pays. Leur personnel devrait « refléter » la diversité de cette population pour des raisons d'égalité, de légitimité et de stabilité politique. Cependant, le critère linguistique est rarement étudié dans ce cadre. Afin de combler ce manque de théorie, je me suis tournée vers la théorie politique, la sociologie des organisations et la sociolinguistique critique.

Mes données sont constituées de 49 entretiens semi-directifs menés dans deux offices fédéraux, ainsi que des textes officiels réglementant le plurilinguisme et la représentativité linguistique à l'Administration fédérale. J'ai ainsi confronté les conceptions des collaborateurs sur le plurilinguisme - exprimées dans les entretiens - avec celles de l'institution, reflétées dans sa politique linguistique.

Mon analyse a démontré que, selon les acteurs ou le contexte, les enjeux liés au plurilinguisme se situent à des niveaux distincts : lorsque l'institution s'efforce de créer un lieu de travail affichant l'égalité des langues officielles, les collaborateurs perçoivent le plurilinguisme comme un élément parmi d'autres qui influence l'efficacité de leur travail.

L'intérêt de cette recherche se situe tout aussi bien au niveau pratique que théorique : d'une part, mes observations définissent certaines « barrières » empêchant les pratiques linguistiques plurilingues et une représentativité linguistique proportionnelle à celle du pays. Elles contribuent ainsi à une réflexion concrète sur la manière de les surmonter. D'autre part, l'application au plurilinguisme, dans une institution publique, de concepts et modèles théoriques issus de disciplines variées permet d'ouvrir un regard neuf sur ceux-ci.

Abstract

This thesis aims to promote a better understanding of issues and power relations generated by multilingualism in a public institution. The terrain of investigation is the Swiss federal administration, which I consider auspicious in considering such issues as linguistic representativity, language ideology and language politics.

The theory of representative bureaucracy is the starting point of my theoretical framework. According to this theory, public administrations should represent all social groups present in the country they serve. Their personnel should “mirror” the population for reasons of equality, legitimacy and political stability. However, the linguistic aspect has very rarely been explored within this theory. To make up for this gap, I have turned towards political theory, sociology of organisations and critical sociolinguistics.

My data consists of 49 semi-structured interviews conducted in two agencies of the Swiss federal administration, as well as texts regulating multilingualism and linguistic representativity in this institution. I have confronted the collaborator’s conceptions of multilingualism – expressed in the interviews – with those of the institution, reflected in its linguistic policy.

My analysis has shown that – depending on the actors or the context – the issues relating to multilingualism vary. While the institution endeavours to create a workplace that displays language equality, the collaborators perceive multilingualism as one element among others influencing the efficiency of their work.

The relevance of this research can be considered on a practical as well as on a theoretical level: on the one hand, my observations define certain “barriers”, hindering multilingual language use and a linguistic representativity that is proportional to that of the country. They thus contribute to finding concrete solutions on how to overcome them. On the other hand, the application of theoretical concepts from various disciplines to multilingualism in public administration permits us to consider them in a fresh light.

Remerciements

Je n'aurais pas pu terminer cette thèse sans l'aide précieuse de nombreuses personnes. Je tiens tout particulièrement à remercier :

Ioannis Papadopoulos qui l'a dirigée et qui a accompagné son évolution ;

Alexandre Duchêne qui m'a accueillie dans son séminaire doctoral et dans les autres activités – conférences, workshops et winter school – organisées pour les doctorants de l'Institut de plurilinguisme à Fribourg. Il m'a ouvert ainsi de nombreuses pistes de réflexion ;

Renata Coray, Alexandra Felder et Barbla Etter pour leurs remarques et relectures pertinentes;

Stéphanie Andrey, pour m'avoir tenue au courant des nouveaux développements du plurilinguisme à l'Administration fédérale ;

Maud Kobelt, pour avoir rendu ma thèse lisible ;

Katharina Karges, Larissa Schedel et Zorana Sokolovska pour leur soutien informatique ;

Alfonso del Percio, Arthur Zinn, Barbla Etter, Daniel Hofstetter, Francesco Screti, Mariana Steiner, Mi-Cha Flubacher, Larissa Schedel, Martina Zimmermann, Simone Marty et Zorana Sokolovska, mes anciens collègues du séminaire doctoral susmentionné, pour leur écoute et leurs remarques stimulantes ;

Gabriel Tejedor pour son soutien émotionnel ;

Blaise Cendrars pour sa citation qui m'a permis de relativiser certaines journées peu productives : « *J'aime perdre mon temps. Aujourd'hui, c'est la seule façon d'être libre* ».

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	1
A : INTRODUCTION	3
1. QUESTION DE DÉPART ET PREMIÈRES CONFRONTATIONS AU SUJET	5
2. PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE DU PLURILINGUISME	6
3. INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE DU PLURILINGUISME	8
4. PLAN DE LA THÈSE	11
B : CADRE THEORIQUE	14
1. INTRODUCTION	14
2. LA REPRÉSENTATIVITÉ LINGUISTIQUE	16
2.1. La bureaucratie représentative	16
2.2. La bureaucratie linguistiquement représentative	30
3. LE PLURILINGUISME ET SES ENJEUX SUR LE LIEU DE TRAVAIL	40
3.1. La sociolinguistique et la sociolinguistique critique	40
3.2. Théories sur le statut des langues et les droits linguistiques dans les Etats plurilingues	45
3.2.1. <i>Droits linguistiques</i>	46
3.2.2. <i>Justice linguistique</i>	48
3.2.3. <i>Reconnaissance des langues à travers les institutions publiques</i>	50
3.3. Recherches sur le plurilinguisme au travail	53
4. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES LINGUISTIQUES	60
4.1. La mise en œuvre des politiques publiques	60
4.2. Politiques symboliques, culture et hypocrisie organisationnelle	63
4.2.1. <i>Culture et hypocrisie organisationnelle</i>	63
4.2.2. <i>Politiques symboliques</i>	65
4.3. Les instruments de mise en œuvre des politiques publiques	66
4.3.1. <i>La « soft governance » et les mesures flexibles</i>	70

5. SYNTHÈSE	74
--------------------	-----------

C : EPISTEMOLOGIE ET METHODE	78
-------------------------------------	-----------

1. INTRODUCTION	78
2. POSITION FACE AUX SUJETS DE RECHERCHE	80
3. ANALYSE QUALITATIVE	83
3.1. Choix des offices fédéraux	83
3.2. Observations et entretiens	85
3.3. Sélection des personnes interviewées	86
3.4. Guides d'entretien	87
3.5. Langues parlées lors des entretiens	89
3.6. Transcription	89
3.7. Analyse	91
3.8. Problèmes méthodologiques	93
4. DOCUMENTS OFFICIELS - ANALYSE DE CONTENU	96
4.1. Documents internes	96
4.2. Lois et Ordonnances	99
4.3. Méthode d'analyse	102

D : REFLET DU PLURILINGUISME HELVETIQUE A L'ADMINISTRATION FEDERALE	104
--	------------

1. INTRODUCTION	104
2. LE PLURILINGUISME EN SUISSE	106
2.1. Statistiques	106
2.2. Plurilinguisme dans les structures politiques et réglementation constitutionnelle	107
2.3. Développement historique des relations entre les régions linguistiques	115
2.4. Conception du plurilinguisme dans l'idéologie nationale	120
3. LE PLURILINGUISME À L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE	123

3.1. Berne, capitale de la Suisse et emplacement principal de l'Administration fédérale	125
3.2. Responsabilités	126
3.3. Représentativité linguistique	128
3.4. Langues de travail	134
3.5. Rapports d'évaluation internes	136
4. LE PLURILINGUISME DANS LES DEUX OFFICES INVESTIGUÉS	140
5. CONCLUSION	142

E : REPRESENTATIVITE LINGUISTIQUE	144
--	------------

1. INTRODUCTION	144
2. LA CONCEPTION INSTITUTIONNELLE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ LINGUISTIQUE	146
2.1. Définitions et historique	147
<i>2.1.1. Instructions</i>	147
<i>2.1.2. Lois et Ordonnances</i>	157
2.2. Objectifs et instruments de mise en œuvre	160
<i>2.2.1. Evolution des objectifs</i>	160
<i>2.2.2. Instruments de mise en œuvre des politiques linguistiques dans le domaine du recrutement</i>	162
2.3. Conclusion : la représentativité linguistique, un objectif omniprésent mais secondaire	169
2.4. Tableau : définitions, objectifs et instruments de mise en œuvre	173
3. LES CONCEPTIONS DES COLLABORATEURS DE LA REPRÉSENTATIVITÉ LINGUISTIQUE	177
3.1. Discours des interviewés francophones et italophones	178
3.2. Discours des recruteurs	188
<i>3.2.1. Conception « fonctionnelle » de la langue</i>	190
<i>3.2.2. Conception de la représentativité linguistique comme non-applicable</i>	194
3.3. Conclusion : la représentativité linguistique mise à l'arrière plan par d'autres attentes envers les langues	208

4. REPRÉSENTATIVITÉ LINGUISTIQUE : COMPARAISON DES CONCEPTIONS 212

F : PLURILINGUISME ET PRATIQUES LINGUISTIQUES SUR LE LIEU DE TRAVAIL 216

1. INTRODUCTION 216

2. LA CONCEPTION INSTITUTIONNELLE DU PLURILINGUISME ET DES PRATIQUES LINGUISTIQUES 217

2.1. Historique, objectifs et instruments de mise en œuvre 217

2.1.1. Instructions 218

2.1.2. Lois et Ordonnances 227

2.1.3. Guide pour la promotion du plurilinguisme 230

2.2. Conclusion 234

2.3. Tableau : objectifs et instruments de mise en œuvre 239

3. LES CONCEPTIONS DES COLLABORATEURS DU PLURILINGUISME ET DES PRATIQUES LINGUISTIQUES 245

3.1. Discours préformé : le plurilinguisme à l'Administration fédérale comme le reflet du régime linguistique suisse 246

3.2. Effacement de l'italien 254

3.3. Quatre obstacles menant à un « plurilinguisme déséquilibré » 258

3.4. Conclusion 268

4. PRATIQUES LINGUISTIQUES : COMPARAISON DES CONCEPTIONS 273

G : RESULTATS ET CONSIDERATIONS SUR LE CADRE THEORIQUE 276

1. RETOUR AUX QUESTIONS DE RECHERCHE 276

2. RÉFLEXIONS SUR LE CADRE THÉORIQUE 283

2.1. Dynamique des modèles théoriques 283

2.2. Application du critère linguistique à la théorie de la bureaucratie représentative 285

2.3. Théories de la mise en œuvre des politiques publiques 287

2.4. Théories sur les instruments de mise en œuvre des politiques publiques	289
2.5. Politiques symboliques et hypocrisie organisationnelle	294
3. CONCLUSION	299

H : CONCLUSION	301
-----------------------	------------

1. SPÉCIFICITÉS DE LA PROMOTION DU PLURILINGUISME À L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE SUISSE À LA LUMIÈRE DE DEUX MESURES PRISES À L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CENTRALE DU CANADA	303
--	------------

2. RECOMMANDATIONS POUR UNE ADMINISTRATION FÉDÉRALE SUISSE PLURILINGUE ET LINGUISTIQUEMENT REPRÉSENTATIVE	307
--	------------

BIBLIOGRAPHIE	311
----------------------	------------

ANNEXE 1 : FONCTIONS ET LANGUE(S) PREMIÈRE(S) DES PERSONNES INTERVIEWÉES	329
---	------------

ANNEXE 2 : GUIDES D'ENTRETIEN	332
--------------------------------------	------------

ANNEXE 3 : RÈGLES GÉNÉRALES DE TRANSCRIPTION	353
---	------------

GRAPHIQUES ET TABLEAUX

GRAPHIQUE 1 :

LANGUES PREMIERES DE LA POPULATION SUISSE 106

GRAPHIQUE 2 :

REPRESENTATIVITE DES COMMUNAUTES LINGUISTIQUES 130

GRAPHIQUE 3 :

REPRESENTATIVITE LINGUISTIQUE DANS LES 7 DEPS FEDERAUX 132

GRAPHIQUE 4 :

REPRESENTATIVITE LINGUISTIQUE SELON LE LIEU DE TRAVAIL 133

TABLEAU 1 :

UTILISATION DES LANGUES AU QUOTIDIEN PROFESSIONNEL 135

TABLEAU 2 :

COMPETENCES LINGUISTIQUES MOYENNES 136

TABLEAU 3 :

LES DEUX OFFICES ETUDIES 140

TABLEAU 4 :

LANGUE ORIGINALE DES ACTES LEGISLATIFS 141

AVANT-PROPOS

C'est ma passion pour les langues et le plurilinguisme qui m'a amenée à m'engager dans ce projet de thèse. En effet, c'est cet intérêt qui a attiré mon attention sur l'offre d'emploi pour le poste de collaboratrice scientifique auprès du projet du Fonds National « Comment le plurilinguisme est-il vécu dans l'administration fédérale » dirigé par Daniel Kübler¹. De manière très générale, d'étudier une institution rassemblant des collaborateurs de toutes les régions linguistiques et les problèmes spécifiques que cela pose me semblait à priori passionnant. Surtout la perspective de pouvoir interviewer à la fois des Suisses romands et des Suisses allemands me paraissait très intéressante. Depuis toujours, je me sentais sensibilisée aux problèmes de communication pouvant exister entre les deux groupes grâce à mon propre vécu : scolarisée dans un milieu romanche-allemand et en provenance d'un environnement familial allemand-français, je me suis établie à Genève après avoir passé près de 20 ans dans les Grisons. Je navigue donc depuis mon enfance entre trois régions linguistiques.

Face aux interviewés, je me suis rapidement rendu compte que mon plurilinguisme personnel me procurait un grand avantage : je n'ai jamais dû faire des efforts pour apprendre les langues officielles, uniquement me perfectionner à l'écrit. J'ai réalisé que cela influence mon rapport à la thématique étudiée. Je me suis surprise à penser que l'apprentissage des langues à des fins professionnelles n'était pas un obstacle majeur et j'étais étonnée que certains interviewés me fassent, par exemple, part de leurs difficultés d'intégration dans l'équipe causées par des barrières linguistiques. De plus, maîtrisant le suisse allemand, je ne partage pas les problèmes auxquels certains italophones et francophones étaient confrontés face au dialecte utilisé par leurs collègues. Au contraire, en comparaison à ma collègue bilingue italophone et francophone, je me suis par exemple montrée compréhensive avec les interviewés germanophones qui exprimaient la difficulté de se tenir toujours à la règle de parler en allemand standard en présence de personnes ne comprenant pas le dialecte. J'ai même fait la même expérience sur l'un de mes propres lieux de travail, où moi-même n'étais pas toujours disposée à fournir cet effort.

¹ Daniel Kübler, Ioannis Papadopoulos, Omar Mazzoleni (2009). *Comment le plurilinguisme est-il vécu dans l'Administration fédérale ?* Basel: Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung.

Je pense que cette « compréhension » envers certaines pratiques, à première vue discriminantes et inacceptables dans une administration qui se veut plurilingue, m'ont mise mal à l'aise dans la formulation de recommandations trop rigides. Pourtant, nous verrons que certains de mes résultats impliqueraient logiquement de telles recommandations. Je pense que c'est aussi pour cette raison que j'ai longtemps hésité quant aux raisons profondes qui me poussaient à effectuer cette thèse, hormis le fait que j'avais beaucoup apprécié participer à la recherche de Kübler et que j'avais envie de continuer à analyser nos données. C'est donc seulement petit à petit que j'ai trouvé mon objet de recherche qui se base autour de la question des enjeux du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Sous cet angle, il me semble possible d'aller au-delà de l'injustice et du déséquilibre linguistique régulièrement médiatisés et de proposer une analyse plus différenciée.

Mon empathie limitée envers les minorités linguistiques n'a constitué un frein que lors de la définition de ma problématique. Elle ne constituait pas un obstacle, ni lors de ma recherche sur le terrain, ni dans la phase d'analyse. En effet, comme l'a observé Max Weber (1995, 29), la compréhension empathique du chercheur n'est pas forcément nécessaire (selon lui, « il n'est pas besoin d'être César pour comprendre César ») pour donner lieu à une compréhension explicative du phénomène social étudié (ibid., 34).

A : INTRODUCTION

La presse – avant tout suisse romande et suisse italienne – attire régulièrement l'attention sur les déséquilibres entre les groupes linguistiques parmi les employés fédéraux, surtout dans certains offices et aux niveaux hiérarchiques élevés. Les collaborateurs germanophones y seraient surreprésentés et l'allemand aurait trop de poids par rapport aux deux autres langues officielles, le français et l'italien : ces dernières ne pourraient pas être utilisées dans tous les domaines de l'Administration.

Chaque année, cette problématique donne lieu à des interventions parlementaires et en 2007, une nouvelle Loi sur les langues réglementant le plurilinguisme à l'Administration fédérale fut votée par les Chambres fédérales. Cette Loi vise l'égalité des langues officielles à l'Administration fédérale à travers des recrutements non-discriminatoires, une représentativité linguistique proportionnelle aux groupes linguistiques officiels du pays et une présentation systématiquement plurilingue vers l'extérieur. Son Ordonnance, contenant des mesures concrètes pour organiser une Administration fédérale dans laquelle les langues officielles seraient utilisées et représentées de manière équilibrée a été mise en vigueur en 2010.

Mais que se passe-t-il en pratique ? Ces mesures sont-elles mises en œuvre et si oui, de quelle façon ? Comment sont-elles perçues au quotidien au lieu de travail constitué par l'Administration fédérale ? Cette thèse constitue une analyse de la mise en œuvre du plurilinguisme et des conceptions qu'en ont les différents acteurs. Un intérêt central est porté aux enjeux et rapports de pouvoir qui émergent dans ce contexte. L'Administration fédérale y est considérée comme un terrain propice pour traiter des questions de représentativité linguistique, d'idéologie langagière, de politique linguistique et de plurilinguisme au lieu de travail.

L'intégration des différentes communautés linguistiques traditionnelles suisses dans l'Administration fédérale et son fonctionnement plurilingue touchent à des questions d'égalité et de démocratie importantes pour la Suisse. Une administration plurilingue et linguistiquement représentative est censée garantir son accès à toute la population ; que les personnes soient germanophones, francophones, italo-romans ou francophones, le but est qu'elles y obtiennent les mêmes possibilités de contact et de travail, quelle que soit la langue nationale qui est la leur. De plus, il s'agit de

respecter le trilinguisme officiel ancré dans la Constitution et de démontrer que les trois langues jouissent du même statut dans les institutions fédérales

L'intérêt de cette recherche se situe tout aussi bien au niveau pratique que théorique : d'une part, l'aperçu et l'analyse des enjeux du plurilinguisme et les conceptions formulées par les différents acteurs éclairent certaines « barrières » empêchant une représentativité linguistique équilibrée et des processus de travail trilingues à l'Administration fédérale. Mes observations peuvent ainsi servir à une réflexion concrète pour tenter de surmonter certaines de ces « barrières ». D'autre part, l'application au plurilinguisme dans une institution publique de concepts et modèles théoriques issus de disciplines variées permet d'ouvrir un regard neuf sur ceux-ci.

1. Question de départ et premières confrontations au sujet

Ma question de départ pour cette thèse – très générale – est la suivante :

- Comment le plurilinguisme à l'Administration fédérale est-il mis en œuvre et quels sont ses enjeux à la fois pour l'institution et pour ses employés ?

Cette question s'est posée lors d'une première confrontation concrète, dans le cadre d'une collaboration à la recherche « Comment le plurilinguisme est-il vécu à l'Administration fédérale ? » dirigée par Kübler et al. (2009). Cette recherche devait nous permettre de comprendre les déséquilibres linguistiques observés à différents niveaux de l'Administration fédérale. Après une deuxième analyse des données et une recherche approfondie sur la problématique en intégrant différentes théories, j'ai formulé plusieurs nouvelles questions de recherche pour cette thèse. Ma collaboration ultérieure au projet de recherche « Administration fédérale et représentation des communautés linguistiques : Analyse des processus et stratégies de recrutement du personnel » dirigé par Coray et Duchêne (2012-2013) a également nourri mes réflexions.

Nous verrons que par rapport à la recherche de Kübler et al. (2009), ma thèse ne présente pas de comparaisons au niveau des offices ou entre les administrations de différents pays. Par contre, mon questionnement est davantage axé sur la mise en œuvre du plurilinguisme et sur les différentes conceptions formulées par les acteurs de l'institution. Je comparerai ainsi les conceptions exprimées par les collaborateurs et celles manifestées dans les documents officiels régulant le plurilinguisme à l'intérieur de l'Administration. Pour distinguer ces dernières par rapport aux premières, je me réfère à elles en tant que « conception de l'institution » ou « conception institutionnelle ». En effet, il s'agit de conceptions officielles, formulés dans des documents internes, lois et ordonnances, qui ont été stipulées par le Conseil fédéral.

2. Principes de mise en œuvre du plurilinguisme

La mise en œuvre du plurilinguisme à l'Administration fédérale se base sur des instructions officielles – dont une partie ont été intégrées dans l'Ordonnance sur la langue de 2010 et jouissent depuis lors d'un statut légal – régulant la représentativité linguistique et les pratiques linguistiques. Des valeurs cible sont calculées pour chaque groupe linguistique sur la base des statistiques des langues premières officielles de la population. Elles constituent la référence pour la représentativité linguistique et sont censées être respectées dans chaque unité administrative et à tous les niveaux hiérarchiques. Chaque unité en est responsable et cette responsabilité est apparente au niveau du recrutement. En effet, c'est à ce moment-là que des critères de sélection spécifiques peuvent réguler la représentativité linguistique, en déterminant par exemple la première langue officielle souhaitée des candidats retenus.

Quant aux pratiques linguistiques, l'allemand, le français et l'italien sont désignés comme langues officiellement parlées dans les institutions fédérales, sans que l'une d'entre elles soit privilégiée. Chaque collaborateur et personne extérieure s'adressant à l'Administration fédérale a ainsi le droit de s'exprimer dans l'une des trois langues officielles qu'il souhaite. En ce qui concerne l'utilisation des langues à l'écrit, il est décrété que chaque texte officiel soit publié simultanément dans les trois langues et aussi en romanche si la population romanchophone est concernée. Des cours de langue et un système de traduction sont mis à la disposition des collaborateurs pour qu'ils puissent suivre ces directives.

Ces principes se différencient d'autres modèles possibles de mise en œuvre de plurilinguismes par leur flexibilité : ils sont souples dans le sens où l'atteinte des valeurs-cible n'est pas systématiquement contrôlée et une marge de manœuvre est laissée aux responsables d'unité chargés du recrutement. D'ailleurs, des sanctions ne sont pas prévues en cas de non-respect. Dans la littérature de la mise en œuvre des politiques publiques, sur laquelle je me pencherai de manière approfondie, une telle compréhension soulève des questions importantes au niveau de la sensibilisation et de la responsabilisation des supérieurs chargés de réaliser la politique.

Le principe de l'égalité des langues et leur utilisation égale dans tous les domaines de l'Administration constitue également une spécificité de l'Administration suisse. Nous verrons qu'une telle réglementation est rare dans les cas étudiés dans la littérature sur les institutions et lieux de travail plurilingues. En effet, souvent une seule langue de communication - la « lingua franca » - est choisie, même si celle-ci peut varier selon les secteurs ou selon la hiérarchie.

3. Instruments de mise en œuvre du plurilinguisme

La mise en œuvre du plurilinguisme à l'Administration fédérale sera abordée à travers les instruments mis à disposition et les réglementations instaurées à cet effet. Pour cela, je me base sur la littérature concernant les instruments de mise en œuvre des politiques publiques en général. Les principales questions posées dans ce cadre sont les suivantes : quels instruments ont été choisis pour la mise en œuvre d'une politique spécifique ? Comment ce choix a-t-il été fait et avec quelles présuppositions sur le comportement du public cible ? Que dévoile le choix des instruments sur le fonctionnement de l'Etat en question ? Selon les approches, le choix des instruments est dépendant ou indépendant des stratégies politiques poursuivies par ce dernier.

Selon Lascoumes et Simard (2011, 6), l'instrument d'action publique « matérialise les intentions ». Selon eux, il existe trois différents questionnements liés à son étude: dans le premier, les processus et critères de choix des instruments d'une politique publique ainsi que les facteurs institutionnels ou politiques qui ont mené au choix d'un instrument de régulation spécifique sont centraux. De plus, les chercheurs se situant dans une telle approche s'intéressent particulièrement aux propriétés des moyens d'action retenus, à leur influence sur la mise en œuvre d'une politique et comment l'ensemble du public cible peut être atteint au mieux (ibid., 11).

Le classement et les typologies des différents instruments possibles est au centre du questionnement des chercheurs se situant dans la deuxième approche. Comme dans la première, les instruments de mise en œuvre sont également étudiés sous l'angle de la recherche de modes de gouvernement novateurs et de nouvelles manières d'évaluer les instruments d'action publique instaurés (ibid. 15). La comparaison entre les différents instruments y est centrale. Ainsi, les auteurs suivant cette approche s'intéressent surtout aux moyens utilisés par les politiques pour cadrer les comportements du public cible.

Les deux approches qui viennent d'être décrites sont des approches fonctionnalistes centrées autour de la question de savoir quel instrument est le meilleur pour remplir une mission spécifique et en meilleure adéquation avec les ressources à disposition. L'efficacité est ainsi la thématique centrale de ces approches (Kassim et Le Galès, 2010, 3). La réflexion est centrée autour de la recherche d'alternatives aux

instruments traditionnels considérés comme limités ou de la volonté de les rendre plus efficaces.

Dans la troisième approche décrite par Lascoumes et Simard (2011, 17), l'idée centrale est la suivante : les instruments sont conçus comme un produit de l'Etat de droit, orientant le social par divers moyens. Les conventions sociales sur lesquelles l'Etat se fonde lors du choix de ces moyens, au détriment d'autres possibilités, font dès lors partie du questionnement autour des instruments de l'action publique. Beaucoup d'importance est donnée aux dimensions de pouvoir qui sous-tendent et expliquent ce choix (Kassim et Le Galès, 2010, 4). L'efficacité n'est donc pas perçue comme le seul critère gouvernant la sélection d'instruments comme cela est le cas dans les deux autres approches.

Mon propre questionnement est inspiré des trois approches présentées ci-dessus. Dans mon analyse, je commencerai par distinguer et présenter les instruments de mise en œuvre du plurilinguisme, concernant avant tout les pratiques plurilingues et la représentativité linguistique du personnel. J'analyserai les caractéristiques de ces instruments en me basant principalement sur deux typologies existantes (Vedung, 1998 ; Schneider et Ingram, 1990). Suivant ces typologies, je classerai ainsi les différentes mesures : d'une part, celles ayant recours au sens de l'autorité ou aux valeurs morales des individus, d'autre part, celles utilisant de la contrainte, et enfin celles se fondant plutôt sur l'information, la sensibilisation, la formation et la force de persuasion.

Me fondant sur la théorie, je me demande dans quelles conditions les règles édictées sont propices à être respectées et m'intéresse à la façon dont l'institution conçoit leur capacité à entraîner un changement de comportement de ses collaborateurs. Je me baserai sur les différentes réflexions émises par les théoriciens des instruments de l'action publique au sujet des prérequis jugés nécessaires pour chaque type d'instruments afin qu'ils puissent avoir les effets escomptés. Différentes dimensions sont prises en compte qui dès lors font partie de mon questionnement sur la mise en œuvre du plurilinguisme à l'Administration fédérale. D'abord, il s'agit de savoir en quelle mesure le public cible perçoit leur sens et s'il les considère comme légitimes ; puis, je m'intéresserai à l'utilité qu'il leur accorde et au degré d'information possédé sur la problématique traitée.

Je prendrai soin de montrer de quelle manière les instruments utilisés ont été modifiés et ont évolué dans le temps. En effet, nous verrons que la réglementation sur la mise en œuvre du plurilinguisme a été réformée régulièrement depuis la fin des années 1940. La mise en évidence de ces modifications et la description des contextes dans lesquels elles ont eu lieu me permettra de dresser un tableau du plurilinguisme officiel à l'Administration fédérale. En suivant l'évolution des instruments, il me sera également possible de décrire l'évolution de cette conception, qui selon moi est centrale pour comprendre la mise en œuvre du plurilinguisme à l'Administration fédérale et les problèmes particuliers qui se posent dans cette problématique.

A l'instar de la première et deuxième approche de l'analyse des instruments de mise en œuvre des politiques publiques, je m'intéresse au choix des différents instruments de mise en œuvre du plurilinguisme, sans pour autant les comparer avec des instruments alternatifs possibles ni évaluer leurs propriétés. Je me sers donc de typologies élaborées dans ce cadre afin de mieux pouvoir décrire et saisir les propriétés des instruments utilisés. Par contre, je ne porterai pas de jugement sur l'efficacité des instruments. C'est dans ce sens que je m'inscris également dans la troisième approche : je m'intéresse aux attentes liées aux différentes mesures et à ce qu'elles nous révèlent sur les rapports de pouvoir suscités par les différentes langues dans l'Administration fédérale. Pourtant, bien que j'établisse une relation entre la conception officielle du plurilinguisme en Suisse et sa mise en œuvre à l'Administration fédérale, je ne me focaliserai pas sur les liens entre Etat de droit et instruments de mise en œuvre, centrales dans cette troisième approche. En effet, dans cette thèse l'utilisation des théories sur les instruments de politiques publiques servent essentiellement à la réflexion sur une problématique limitée, à savoir le plurilinguisme dans une Administration officiellement plurilingue et ce qu'il signifie pour ses différents acteurs.

4. Plan de la thèse

Cette thèse est constituée de cinq chapitres. Le premier chapitre est dédié au cadre théorique et aux questions de recherche. Les théories principales sur lesquelles je me suis fondée concernent la représentativité linguistique, le plurilinguisme en milieu de travail, les droits linguistiques, l'idéologie langagière, la culture organisationnelle ainsi que la mise en œuvre et les instruments des politiques publiques.

Après avoir présenté les principaux questionnements ouverts dans le cadre de ces différentes théories et les manières spécifiques d'aborder les problématiques liées à leurs objets de réflexion, je les applique spécifiquement à la problématique du plurilinguisme. Certaines n'ont que très rarement voire jamais été appliquées au plurilinguisme, comme cela est notamment le cas pour les théories de la représentativité linguistique et des instruments de mise en œuvre des politiques publiques. Nous verrons que l'application du critère linguistique à ces théories nécessite des adaptations sous plusieurs aspects. Ainsi, une bureaucratie *linguistiquement* représentative implique par exemple une réflexion supplémentaire sur la communication entre les employés. Un autre exemple sont les compétences linguistiques qui ont une grande importance dans la mise en œuvre des instruments de promotion du plurilinguisme ; cet aspect est en effet entièrement absent dans la réflexion sur la mise en œuvre d'autres politiques dont les instruments sont souvent étudiés, comme par exemple la politique environnementale.

Ce chapitre théorique est suivi d'un chapitre consacré aux méthodes utilisées pour collecter les données et mener à bien l'analyse. La plus grande partie des données a été récoltée par mon ancienne collègue et moi-même dans le cadre de la recherche : « Comment le plurilinguisme est-il vécu à l'Administration fédérale » dirigée par Kübler (2009). Nous avons effectué des entretiens semi-directifs avec des collaborateurs de l'Administration fédérale et une analyse de contenu des règles formelles concernant le plurilinguisme dans cette institution. Les critères de choix des offices investigués et des collaborateurs interviewés seront décrits en détail. Je montrerai que les données recueillies sont également adaptées à mon nouveau questionnaire et contiennent l'information de base nécessaire pour ma recherche.

Finalement, j'exposerai également la manière dont je perçois les collaborateurs et collaboratrices de l'Administration fédérale interviewés. Je montrerai quelle est mon

approche envers eux au niveau éthique et ce que je souhaite leur offrir en échange du temps qu'ils m'ont mis à disposition et des confidences qu'ils m'ont faites.

Le troisième chapitre a pour objectif de fournir au lecteur des informations contextuelles relatives à l'objet de recherche. Il contient une analyse de l'histoire du plurilinguisme aussi bien en Suisse qu'à l'Administration fédérale et présente l'évolution de la législation en la matière. Nous verrons que les Administrations de la Suisse moderne et de ses antécédents – notamment la République helvétique et l'ancienne Confédération – ont souvent disposé d'Administrations plurilingues, même si cela n'était pas officialisé. Règles et habitudes linguistiques se sont ainsi formées avec les années, influencées par les rapports de pouvoir changeants entre les différentes communautés linguistiques, les langues officielles dans les Cantons et les connaissances linguistiques des députés et fonctionnaires.

Ce chapitre dresse aussi un tableau actuel des langues en Suisse, dans son Administration et dans les deux offices investigués. Selon les statistiques, les groupes linguistiques officiels sont représentés de manière proportionnelle à l'Administration fédérale, mais - comme déjà mentionné plus haut - des déséquilibres existent, surtout selon les départements. Cela est reflété dans le choix des deux offices investigués, dont l'un représente les différents groupes linguistiques de manière plus ou moins proportionnelle, alors que l'autre engage majoritairement des germanophones.

Finalement, ce chapitre contient les observations principales sur les relations entre les groupes linguistiques depuis le siècle dernier afin que le lecteur puisse saisir la façon dont le plurilinguisme est traité à l'Administration fédérale. Nous verrons que le lien étroit entre le plurilinguisme du pays et le plurilinguisme à l'Administration fédérale est souvent souligné par les représentants politiques et que dès lors, surtout les députés francophones et italophones veillent de près à la représentativité linguistique et aux langues pratiquées dans cette institution. Le fonctionnement linguistique de l'Administration fédérale est perçu comme une « Suisse en miniature », reflétant le plurilinguisme officiel en Suisse.

Je présenterai ensuite l'analyse des données, conçue en deux parties dont chacune est présentée dans un chapitre séparé. Le premier est dédié à la représentativité linguistique, le second au plurilinguisme et aux pratiques linguistiques sur le lieu de

travail. Cette dichotomie est issue de mon cadre théorique ; certaines théories ne concernent que la représentativité linguistique, d'autres uniquement le plurilinguisme au lieu de travail. Elle émane d'ailleurs du sujet : selon Kübler (2013a, 66), la diversité linguistique de l'Administration fédérale suisse doit au moins être abordée sous ces deux angles parce qu'un double enjeu se pose, celui de la diversité linguistique des unités de l'administration et celui de l'autonomie linguistique du personnel dans le travail quotidien.

Dans les deux chapitres, je présenterai d'abord les différentes mesures prises pour promouvoir la représentativité linguistique ou les pratiques linguistiques plurilingues et montrerai la manière dont elles ont évolué. Je mettrai en évidence les conceptions du plurilinguisme exprimées dans le choix de ces mesures. C'est ainsi que je présenterai le discours officiel sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale. Ensuite, je présenterai la façon dont ce discours et les mesures officielles sont appréhendés dans la pratique, en montrant l'analyse des entretiens effectués. A la fin de chacun de ces deux chapitres, je confronterai les conceptions des collaborateurs saisies dans les entretiens avec les conceptions exprimées dans la réglementation officielle. Nous verrons que sur plusieurs aspects, les conceptions officielles et celles des collaborateurs diffèrent. Ces différends empêchent la mise en œuvre de certaines mesures et permettent d'expliquer pourquoi l'Administration fédérale ne peut pas être considérée comme plurilingue – fonctionnant en plusieurs langues et ayant une représentativité linguistique proportionnelle à celle du pays – dans tous ses domaines d'action et dans l'ensemble de ses unités.

Ces résultats seront résumés dans un avant-dernier chapitre qui comprendra également une réflexion théorique générale sur la problématique. Je reprendrai mon questionnement et le confronterai aux observations issues de mon analyse. L'adaptation des modèles théoriques utilisés dans le contexte du plurilinguisme et des possibilités d'ajustement à certaines de ses particularités seront discutées.

Pour conclure cette thèse, une réflexion figurera sur les particularités de la promotion linguistique à l'Administration fédérale et sur les différentes possibilités pour qu'elle devienne davantage plurilingue.

B : CADRE THEORIQUE

1. Introduction

Pour pouvoir saisir les conceptions et les enjeux du plurilinguisme dans une administration fédérale et comprendre ce qu'une institution plurilingue implique pour ses acteurs, je me baserai sur plusieurs théories issues de différentes disciplines.

En ce qui concerne la représentativité linguistique, mon point de départ est la théorie de la bureaucratie représentative. Dans ce cadre, plusieurs fonctions ont été attribuées à la représentativité d'une bureaucratie dans un régime démocratique : elle permettrait de légitimer ses administrations publiques, à améliorer le service public et à promouvoir l'égalité des chances. Pourtant, le plurilinguisme a été négligé dans les études sur la bureaucratie représentative. Pour combler ce manque de théorie, je me suis tournée vers la théorie politique, où des questions fondamentales ont été posées dans le domaine des droits linguistiques et sur les incidences possibles de l'officialisation de plusieurs langues dans un même Etat.

En ce qui concerne les enjeux du plurilinguisme sur le lieu de travail je me base sur des théories formulées en sociolinguistique. Selon ces théories, deux fonctions principales sont attribuées à la langue : l'expression d'une identité spécifique – liée à un rôle ou à l'appartenance à un groupe - et la communication. Selon les objectifs poursuivis par les acteurs, l'accent est mis plutôt sur l'une ou l'autre fonction.

Pour ma réflexion sur les mesures concrètes permettant d'atteindre une administration plurilingue, je prendrai en compte également des théories plus générales sur la mise en œuvre et les instruments des politiques publiques. Pour étudier les règles informelles concernant les langues à l'Administration fédérale, je me fonde sur les théories de la culture et l'hypocrisie organisationnelle.

Ces différentes théories structurent le présent chapitre : la présentation de la théorie de la bureaucratie représentative et de ses principaux apports pour mon cadre théorique sera suivie d'autres éléments théoriques développés en théorie politique contribuant à en intégrer l'aspect linguistique. Puis, je présenterai le volet sociolinguistique de mon cadre théorique, décrivant la considération de la langue en tant qu'instrument de communication et en tant que marqueur d'identité. Enfin, des considérations basées sur le statut des langues et les droits linguistiques dans les

Etats plurilingues seront présentées, suivies par la description de plusieurs études effectuées dans des lieux de travail plurilingues. Des théories sur la mise en œuvre des politiques publiques seront exposées à la fin du chapitre.

2. La représentativité linguistique

Le concept de « représentativité linguistique » tel que je le conçois émane directement de celui de la bureaucratie représentative. Il concerne la représentation de personnes issues de différents groupes linguistiques dans une institution publique. Avant de me pencher sur les spécificités d'une bureaucratie *linguistiquement* représentative, je vais présenter les aspects centraux de la théorie de la bureaucratie représentative au sens général, les fonctions qui lui sont attribuées, les enjeux qu'elle pose au niveau de la mise en œuvre et ses apports pour mon analyse.

2.1. La bureaucratie représentative

Selon la théorie de la bureaucratie représentative, une administration publique est considérée comme représentative lorsque son personnel reflète la diversité des groupes (sociaux, ethniques, linguistiques etc.) du pays qu'elle administre. Les collaborateurs du service public constituent ainsi un « miroir de la société » véhiculant l'idée que le système politique est accessible et sensible aux besoins de toute la population (Mosher, 1982, 17). Cela présuppose la mise en place de plusieurs dispositifs. Selon Calvès (2006, 245),

« [...] la théorie de la bureaucratie représentative suppose en effet l'accomplissement de trois démarches préalables : distinguer juridiquement entre les citoyens à raison de leurs caractéristiques sociologiques ou de leur appartenance à l'une des nations qui composent l'Etat ; allouer à chacun des groupes ainsi définis une proportion plus ou moins précise d'emplois publics ; moduler les règles de fonctionnement du service en fonction de l'origine des agents chargés de son exécution ».

Cette théorie est relativement récente : elle a été développée pendant la Deuxième Guerre mondiale par Kingsley (1944), dans le contexte de la bureaucratie du Royaume Uni, à l'époque monopolisée par l'aristocratie. Peu de chercheurs s'y sont intéressés par la suite.

Sauf Mosher, qui a continué à développer la théorie et y a consacré un ouvrage en 1968. L'auteur base sa réflexion sur la bureaucratie représentative sur les quatre présupposés suivants (ibid., 3, ma traduction) :

1. Les décisions gouvernementales et le comportement gouvernemental ont une influence très forte sur la nature et le développement d'une société, ainsi que sur son économie et sa politique ;
2. Une grande partie des décisions et actions gouvernementales sont déterminées ou du moins fortement influencées par des administrateurs publics, dont la plus grande partie sont nommés et non pas élus ;
3. Les types de décisions et actions de ces administrateurs dépendent aussi bien de leurs capacités, de leurs orientations et de leurs valeurs ;
4. Ces attributs dépendent très fortement de leurs origines, de leur formation, de leur éducation et de leurs liens sociaux actuels.

A partir de là, Mosher (ibid., 5) se demande comment un service public peut opérer de façon à ce qu'il concorde avec la démocratie et comment l'on peut s'assurer que les employés publics agissent dans le sens des intérêts de toute la population. Dans ce cadre, il définit deux dimensions du concept de la bureaucratie représentative, à savoir la représentativité *active* et la représentation *passive* (ibid., 15 ; voir aussi Wise, 1990, 2003 ; Selden, 1997 ; Dolan, 2002 ; Kellough, 1990 ; Riccucci and Saidel 1997 ; Wilkins et Williams, 2009 ; Mansbridge, 1999 ; Grissom et al, 2009).

La *représentativité passive* concerne uniquement la *composition* du personnel et non pas les effets de la représentativité sur les *outcomes* des administrations publiques, c'est-à-dire sur les produits et services qu'elles génèrent. L'origine des individus et la façon dont collectivement ils reflètent la société entière sont au centre. La représentativité passive peut donc être mesurée statistiquement à partir de différentes caractéristiques, comme la classe sociale, le genre ou la religion (Mosher, ibid., 16).

La *représentativité active* concerne l'influence de chaque groupe représenté sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. La participation au gouvernement est perçue comme un "vehicle for empowerment" (Wise, 1990), permettant aux groupes minoritaires de faire valoir leurs intérêts. Il est attendu de leurs membres qu'ils s'engagent pour les intérêts et désirs spécifiques du groupe qu'ils représentent (Mosher, ibid., 15). Cette idée se base sur une conception d'une administration puissante dans laquelle les fonctionnaires peuvent influencer le contenu des politiques publiques.

La représentativité « passive » peut devenir « active » quand les fonctionnaires ont le pouvoir de mettre en avant les intérêts de leur groupe d'origine pendant leur travail à l'administration (Wise, 2003 ; Meier et Hawes, 2006 ; Gagnon et Turgeon, 2006 ; Rosenbloom et Dolan, 2006 ; Meier et Bohte, 2001). Rosenbloom et Dolan (2006, 258) formulent ainsi de manière élégante :

« La manière et les circonstances dans lesquelles la représentation passive pèse sur les prises de décision ressort de la représentativité active ».

Selon Gravier (2008, 1028), la distinction entre représentativité « passive » et « active » a permis de séparer deux différents aspects de la représentativité et de questionner le lien de causalité entre les deux. Cependant, elle observe dans son analyse sur la représentativité des fonctionnaires de la Commission européenne que la définition d'un troisième type de représentativité est nécessaire. Ce concept intègre l'hypothèse que les fonctionnaires de la Commission européenne sont également censés représenter des « ponts » entre le niveau politique Européen et les niveaux politiques nationaux des Etats membres dont ils proviennent (2013, 833). Gravier se réfère à un document interne sur le recrutement du personnel à la Commission européenne qui stipule un engagement de suffisamment de personnes de chaque Etat membre, non seulement pour atteindre un équilibre linguistique mais aussi pour s'assurer que les employés aient assez de connaissances de la structure politique et sociale des différents pays membres (idem). Ce type de représentativité va plus loin que la représentativité « passive », puisqu'il ne suffit pas que les fonctionnaires représentent des caractéristiques particulières mais qu'ils fassent preuve de connaissances spécifiques liées à ces caractéristiques. Pourtant, cette conception ne va pas aussi loin que celle de la représentativité « active », selon laquelle les fonctionnaires agissent en fonction de leur appartenance à un groupe. Gravier appelle ce nouveau type de représentativité qui se trouve entre la représentativité « passive » et « active » la « représentativité articulée » (ma traduction de « linkage representativity »). Le but principal poursuivi par ce type de représentativité est un meilleur processus de gouvernance (ibid., 834).

Selon Mosher, longtemps la représentativité dans la bureaucratie n'a pas été un objet d'étude parce que la plupart des chercheurs considéraient l'administration comme le « chiot » obéissant et consentant des politiciens qui la contrôlent (ibid., 6).

Dans cette vision de la bureaucratie, les caractéristiques personnelles des fonctionnaires – primordiales dans la théorie de la bureaucratie représentative – restent à l'arrière plan. Selon l'idéal type de la *domination légale à direction administrative bureaucratique* de Max Weber (1995, 294), les caractéristiques autres que professionnelles des fonctionnaires ne doivent pas être prises en considération et les fonctionnaires sont sélectionnés uniquement selon leur qualification professionnelle. Ils ne sont pas censés obéir à d'autres devoirs que les « devoirs objectifs de leur fonction » et aucun autre élément ne devrait intervenir dans l'exécution de leurs tâches. L'administration purement bureaucratique telle qu'il la conçoit est « fondée sur la conformité aux actes » (ibid., 297). Par conséquent, les actions des fonctionnaires sont prévisibles, « pour le détenteur du pouvoir comme pour les intéressés » (idem) et remplissent leur fonction « sous la pression des simples concepts du devoir » (ibid., 300).

Selon Mosher, deux évolutions ayant eu lieu au 18^e et 19^e siècle auraient été à l'origine de cette compréhension du politique séparé de son administration. Premièrement, l'avènement de la démocratie représentative, menant à une lutte pour le contrôle de l'administration gouvernementale. Deuxièmement, dans certains pays souffrant de corruption et d'excès de clientélisme politique, un service public permanent, protégé et spécialisé était devenu une nécessité.

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que Mosher observe de plus en plus d'études sur la représentativité dans le secteur public, surtout en lien avec la discrimination à l'encontre des minorités ethniques et des femmes (par exemple Krislov, 1974 ; Kranz, 1976). Cet intérêt croissant coïncide avec le constat des chercheurs à cette époque que le *Civil Rights Act*, entré en vigueur en 1964 et visant entre autres l'éradication de la discrimination dans l'emploi public, n'a pas atteint les effets attendus, surtout aux niveaux supérieurs (Naff, 2001, réimprimé par Dolan and Rosenbloom, 2003, 36). Les études sur la bureaucratie représentative se sont encore multipliées depuis que l'objectif d'atteindre un service public fédéral états-unien égalitaire a été inscrit dans le *Civil Service Reform Act* de 1978.

Fonctions de la bureaucratie représentative

Dans ce qui suit, je vais approfondir la problématique de la théorie de la bureaucratie représentative sous l'angle des trois fonctions principales qui lui sont attribuées: atteindre l'égalité des chances à l'accès aux emplois publics, augmenter la confiance des citoyens dans le secteur public et donner une meilleure légitimation du gouvernement. Je vais décrire les réflexions qui ont mené à l'énoncé de ces fonctions et les critiques qui leur ont été apportées. La simplicité des deux premières idées et la grande complexité de la troisième se manifeste dans la taille de l'espace qui leur est dédié.

a) Egalité des chances pour l'accès aux emplois publics et confiance des citoyens dans le secteur public

Selon plusieurs chercheurs (par exemple Wise, 2003, 344 ; Riccucci et Saidel, 1997 ; Mosher, *ibid.*, 17), une bureaucratie représentative suggère que l'accès au gouvernement et à son administration est égal pour tous les groupes de la population, et cela à tous les niveaux hiérarchiques.

Selon Wise (1990, 567), il est important que toute la population ait accès aux postes gouvernementaux parce qu'ils sont doublement intéressants :

« First, government jobs offer material rewards that affect individual living standards. Second, certain intrinsic rewards are unique to public sector employment ».

Dans la même idée, Gagnon et Turegeon (2006, 292) observent :

« L'exclusion ou la sous-représentation des minorités nationales dans les postes administratifs de l'Etat peuvent être une source importante de conflits ou encore de ressentiment, dans la mesure où de tels postes sont recherchés compte tenu des salaires avantageux et des bénéfices sociaux qu'ils garantissent ».

Cependant, pour Wilson et Mullins (1978, 224) l'accès à des postes bien rémunérés et des privilèges spécifiques au secteur public, comme la sécurité de l'emploi, ne justifie pas la légitimité de la bureaucratie représentative. Peu d'individus seraient concernés par ces privilèges qui n'avantageraient pas l'ensemble du groupe social qu'ils sont censés représenter.

En effet, pour plusieurs chercheurs, cette image d'un service public ouvert et reflétant les caractéristiques principales de tous les groupes de la population ne

véhicule pas uniquement des principes d'équité : elle renforcerait en même temps l'identification et la confiance des citoyens envers le secteur public (Meier et Hawes, 2006, Wise, 1990). Ces derniers se sentiraient plus proches des institutions publiques si une partie des fonctionnaires appartenait au même groupe qu'eux (Ogmundson, 2005). Selon Mosher (1982, 17), indépendamment du comportement des employés publics, le fait qu'ils soient simplement présents peut déjà avoir des conséquences positives sur la manière dont la population perçoit le gouvernement.

Selon les hypothèses du « diversity management » (la gestion de la diversité), cette confiance augmentée de la clientèle doit être exploitée parce qu'elle améliore l'efficacité de l'organisation. En effet, le « diversity management » se base sur l'hypothèse qu'une force de travail diversifiée rend une organisation plus efficace, qu'elle soit publique ou privée (Thomas et Ely, 1996 ; Ely et Thomas, 2001 in Groeneveld et Van de Walle, 2010 ; Pitts, 2005 ; Wise et Tschirhart, 2000 et Coleman Selden et Selden ; 2001). Cependant, Groeneveld et Van de Walle (2010) font remarquer que dans une telle conception, le but n'est pas de mieux correspondre aux principes démocratiques mais de mieux servir le citoyen en tant que client. Dès lors, ils considèrent que ce courant de pensée est insuffisant pour contribuer à une réflexion sur l'équité et la représentativité dans les organisations du secteur public.

b) *Légitimation du gouvernement*

Sur un point, les auteurs semblent cependant être d'accord : ils considèrent souvent la bureaucratie représentative comme une forme de légitimation du pouvoir politique. Elle compenserait le fait que les fonctionnaires dont certains ont un pouvoir décisionnel considérable, ne sont pas élus démocratiquement. En effet, selon Krislov et Rosenbloom (2012, 21), la plus grande menace envers le gouvernement démocratique n'est pas le pouvoir des bureaucraties publiques en soi mais leur pouvoir non-représentatif.

Selon Gagnon et Turgeon (2006, 292),

« La faible présence, sinon l'absence de membres des minorités nationales dans l'appareil bureaucratique et l'incapacité des membres d'une minorité linguistique d'être servis dans leur propre langue peuvent sérieusement contribuer à remettre en question la légitimité de l'Etat. »

Selon Meier (1993, 393), la bureaucratie est moins perçue comme une menace à la démocratie si elle est représentative parce qu'elle donne la possibilité à tous les groupes d'administrer la politique (Peters, 1978, 101) et leur permet d'influencer les aboutissements du gouvernement (Wise, 1990, 568). De plus, selon Wilson et Mullins (1978) et Kingsley (1944), une bureaucratie représentative limite également l'abus de pouvoir bureaucratique parce que les groupes principaux se contrôlent mutuellement à l'intérieur de l'administration.

L'aspect le plus critiqué de la bureaucratie représentative en tant qu'instrument de légitimation de l'Etat - qui se base sur la compréhension « active » de la représentativité (Mosher, 1982) - est qu'elle dépend d'hypothèses contestables. Tout d'abord, il se pose la question de l'intérêt général, qui n'est pas forcément constitué de la somme des intérêts de tous les « fonctionnaires-représentants » (Mosher, 1982, 15). Une autre hypothèse sous-jacente questionnable est que les personnes aux caractéristiques semblables ont également des valeurs semblables (Roch et al., 2010 ; Wise, 2003) et que chaque groupe représenté apporte de nouvelles perspectives, savoirs, valeurs et compétences (Mosher, *ibid.*, 16).

Ensuite, il n'existe aucune garantie qu'un fonctionnaire - dans son comportement et dans ses décisions - représente effectivement les intérêts des personnes avec des origines et caractéristiques sociales semblables aux siennes (Mosher, *ibid.*, 16). Comme le formule Mosher (*ibid.* p. 16),

« The fact is that we know too little about the relationship between a person's background and pre-employment socialization on the one hand, and his orientation and behavior in office on the other ».

Il se pourrait que l'employé ne s'identifie pas avec le groupe auquel il est attribué. En effet, ses comportements peuvent aussi fortement dépendre d'autres facteurs comme des motivations personnelles, la durée de son emploi dans l'organisation ou sa formation (Coleman Selden et al.1998 ; Wise, 2004 ; Safran, 1994 ; Wilkings et Williams, 2009 ; Mosher, 1982). D'après l'étude de Meier et Nigro (1976, réimprimé par Dolan et Rosenbloom, 2003, 78, 87), le fait de travailler dans une administration publique influence davantage les fonctionnaires que leur origines. Ils ont observé que les fonctionnaires, surtout à un niveau supérieur, diffèrent significativement d'un groupe sélectionné par hasard ayant les mêmes origines sociales. Selon les chercheurs, cela confirme l'influence que peut avoir l'organisation ou l'institution sur les personnes qui y travaillent.

Cependant, même si l'on admet que les fonctionnaires s'identifient au groupe qu'ils sont censés représenter, des problèmes théoriques se posent : pour que cette conception de la bureaucratie représentative fonctionne, l'administration doit donner la possibilité aux fonctionnaires d'exprimer leurs besoins spécifiques et accepter, adopter et mettre en pratique leurs recommandations (Rosenbloom et Dolan, *ibid.* 260). Pour ce faire, l'administration doit être puissante. Les fonctionnaires doivent avoir suffisamment de marge de manœuvre pour effectivement faire valoir leurs intérêts et agir dans un domaine qui est en lien avec leurs valeurs spécifiques (Meier et Bohte, 2001 ; Rosenbloom et Dolan, *ibid.*, 260). Cette condition n'est de loin pas donnée à tous les fonctionnaires. Au contraire, pour certains postes dans l'administration, il est expressément attendu des fonctionnaires d'être neutres et d'éviter toute forme de partialité (Mosher, *ibid.*, 16). Rosenbloom et Dolan (*ibid.*, 260) donnent l'exemple de comptables ou d'analystes qui n'ont pas la possibilité de prendre parti pour leur groupe à travers leur travail.

Finalement, Rosenbloom et Dolan (*ibid.*, 260) font remarquer qu'une certaine « masse critique » de personnes du même groupe est nécessaire pour qu'ils puissent effectivement représenter leurs intérêts. En effet, selon Moss Kanter (1977, 966),

« Groups with varying proportions of people of different social types differ qualitatively in dynamics and process ».

Dans un groupe « biaisé » (« skewed »), dans lequel deux groupes sont présents mais où l'un est largement plus prépondérant que l'autre (à un ratio d'environ 85 :15) le groupe minoritaire prendrait un rôle symbolique (« token »). A l'exemple des femmes dans une grande entreprise industrielle, Moss Kanter montre combien il est difficile pour les personnes appartenant au groupe largement minoritaire de faire des alliances efficaces face au groupe majoritaire. Mansbridge (1999, 636) donne quatre raisons pour lesquelles la présence d'une seule personne représentant un groupe spécifique ne suffit pas pour avoir un impact : premièrement, plusieurs représentants seraient plus aptes à produire des informations approfondies et un aperçu des problématiques de leur groupe. Ensemble, ils seraient aussi plus en mesure de se positionner. Deuxièmement, les représentants de groupes désavantagés auraient besoin d'une masse critique pour qu'ils se sentent prêts à énoncer une position de minoritaire et à convaincre les autres. Troisièmement, plusieurs représentants

permettraient que le groupe puisse être représenté dans différentes commissions ou comités gouvernementaux, où ils peuvent faire valoir leurs intérêts. Quatrièmement, plusieurs représentants du même groupe seraient nécessaires pour représenter l'hétérogénéité inhérente à chaque groupe.

Mise en œuvre de la bureaucratie représentative

Selon Rosenbloom et Dolan (2006, 253-254) le manque d'équité dans une administration est maintenu par la discrimination à l'embauche, les techniques de sélection particulières ou l'inégalité des chances d'un groupe social dans l'accès à l'éducation ou à la formation nécessaire à l'obtention du poste. De plus, dans certaines sociétés, certaines catégories particulières de la population seraient réticentes à travailler dans les emplois de la fonction publique. Pour aller à l'encontre de ces phénomènes de discrimination, ils proposent des mesures de discrimination positive qui consistent à instaurer un système de recrutement qui privilégie l'embauche, la promotion, la formation et le maintien en fonction de représentants de certains groupes socialement défavorisés (ibid., 254).

Néanmoins, il se pose la question fondamentale de *qui* est considéré comme devant être représenté. Kymlicka s'est dédié à cette question lors de ses réflexions sur la « représentation de groupe ». Bien qu'il se concentre sur la représentation dans les organes législatifs, ces réflexions s'appliquent aussi à la représentativité dans les administrations publiques.

L'auteur (1995, 132) se fonde sur le constat que d'importants groupes sociaux manquent souvent dans les organes législatifs. Il observe que l'idée qu'un certain nombre de sièges devrait y être réservé pour les membres des groupes désavantagés ou marginalisés gagne du terrain dans les démocraties occidentales. Pourtant, le chercheur se pose les questions suivantes : premièrement, si les législateurs sont choisis selon leur appartenance à certains groupes sociaux, cela ne les déresponsabilise-t-il pas envers la collectivité ? Au contraire, ne seront-ils pas susceptibles de s'investir uniquement pour les besoins de leur groupe ? En effet, il se peut que le principe même de la représentativité de groupe leur fournit l'excuse de ne pas se sentir compétents pour s'investir dans les besoins des autres groupes. Par exemple,

« The claim that whites cannot understand the needs of blacks, or that men cannot understand the needs of women, can become an excuse for white men not to try to understand or represent the needs of others » (Kymlicka, 1995, 140).

Une autre réflexion remet en question toute la raison d'être de la représentation de groupe : au fond, chaque groupe peut encore être subdivisé jusqu'à arriver à des groupes restreints avec des caractéristiques très spécifiques. Il devient alors impossible de définir un groupe représentatif :

« Each group has subgroups, with their own distinctive experiences and characteristics. If men cannot represent women, can white women represent women of colour? Within the category of women of colour, can Asian women represent African-Caribbean women? Can middle-class heterosexual able-bodied Asian women represent poor, disabled, or lesbian Asian women? Taken to its conclusion, the principle of mirror representation seems to undermine the very possibility of representation itself » (Kymlicka, 1995, 140).

Pour définir les groupes pouvant prétendre à une représentation, Kymlicka (ibid.) propose deux critères d'évaluation, à savoir l'« autogouvernement » et le « désavantage systémique ». Il associe le premier critère aux minorités nationales historiques et l'illustre par l'exemple des aborigènes et des Québécois au Canada et des Portoricains aux Etats-Unis. Le deuxième critère fait référence à la question de savoir si les membres d'un groupe spécifique sont sujets à un désavantage systémique dans le processus politique, c'est-à-dire opprimés. Lorsque l'un des deux critères s'applique à un groupe, celui-ci peut être considéré comme un groupe censé être représenté dans les institutions publiques. Cependant, selon Kymlicka (ibid.) il est difficile de définir à quel moment cela est le cas. Il se réfère à Young (1989 in Kymlicka, 1995, 145, ma traduction) qui a défini cinq formes d'oppression : l'exploitation, la marginalisation, l'impuissance, l'impérialisme culturel ainsi que la violence et le harcèlement aléatoire motivé par la haine ou la peur.

L'analyse de Mansbridge (1999) de la « représentation descriptive » parmi les législateurs donne également des pistes de réflexion très intéressantes pour la mise en œuvre de la bureaucratie représentative. Selon la chercheuse (ibid., 629) :

« In « descriptive » representation, representatives are in their own persons and lives in some sense typical of the larger class of persons whom they represent. Black legislators represent Black constituents, women legislators represent women constituents, and so on ».

Hormis les caractéristiques visibles données en exemple dans la définition ci-dessus, Mansbridge compte aussi des caractéristiques non visibles, comme des expériences

communes ou le lieu de naissance parmi les caractéristiques de la représentation « descriptive ».

Mansbridge distingue deux types de représentations descriptives : la *représentation microscopique* - un idéal de théoriciens du 18^e siècle comme John Adams, James Wilson et Mirabeau et des anti-fédéralistes américains (Birch, 1993 ; Pitkin, 1967 ; Manin, 1997 in Mansbridge, *ibid.*, 631) - et la *représentativité sélective*, terme conceptualisé par la chercheuse (Mansbridge, *ibid.* 631). Dans les deux conceptions, la définition des groupes qui sont censés être représentés est différente : alors que la première vise une reproduction de l'électorat, la deuxième vise la promotion de certains groupes particuliers. Ainsi, les techniques de recrutement diffèrent : pour atteindre une représentativité microscopique, il faut avoir recours au tirage au sort ou à une autre forme de sélection représentative, avec le risque que les législateurs ainsi recrutés soient moins capables, disposent de moins d'expérience ou ne soient pas aussi engagés que si les législateurs étaient élus à partir d'une liste d'élection (*ibid.*, 631). La chercheuse remarque qu'en effet, beaucoup de législateurs élus par les systèmes électoraux courants se sont investis au préalable pour acquérir les capacités nécessaires pour accomplir leurs tâches. Remplacer les anciens législateurs en vue d'atteindre une représentation microscopique entraînerait donc des coûts importants en matière de formation.

La « représentation sélective » donnerait la possibilité à certains groupes choisis d'être mieux représentés que par les systèmes électoraux traditionnels, par exemple en leur réservant un certain nombre de sièges. Contrairement à la représentation microscopique, il est peu probable que les représentants ainsi élus n'aient pas suffisamment de capacités pour réaliser les tâches qui leur incombent : leur intérêt pour les sièges est manifeste mais pour des raisons liées au système électoral traditionnel ils n'y ont pas eu accès auparavant.

Comme la « représentativité de groupe » de Kymlicka, la « représentativité sélective » de Mansbridge pose problème au niveau de la sélection des groupes. Contrairement à la représentativité microscopique, les questions de savoir combien de sièges réserver pour quels groupes et pour quelles raisons surgissent (*ibid.*, 633).

Pour Mansbridge (*ibid.* 637), un autre problème de la « représentation sélective » est la tendance d'« essentialisme » qui lui est inhérente, c'est-à-dire que l'on part de

l'idée que les membres d'un certain groupe ont une identité essentielle que tous les membres de ce groupe partagent. Selon la chercheuse (ibid., 637)

"Essentialism involves assuming a single or essential trait, or nature, that binds every member of a descriptive group together, giving them common interests that, in the most extreme versions of the idea, transcend the interests that divide them".

Cependant, selon Mansbridge (ibid., 639), l'objectif est de détruire les barrières qui ont été édifiées historiquement contre la participation de certains groupes et non pas de prendre en compte une quelconque nature essentielle. C'est pour cela que selon Mansbridge (ibid., 639), une fois les barrières à la participation éliminées par des réformes et une évolution sociale, il n'y aurait plus besoin de promouvoir la représentation de ce groupe. A ce moment, la chercheuse formule trois questions pour déterminer s'il est légitime de promouvoir la représentation d'un groupe particulier. Premièrement, est-ce que le fonctionnement du système électoral a contribué à ce que le groupe ait été élu de manière sous-proportionnelle par rapport à sa prévalence dans la population ? Si oui, les membres de ce groupe se considèrent-ils comme capables de le représenter de manière adéquate ? Si c'est le cas, peut-on prouver que les groupes dominants de la société ont empêché les membres de ce groupe de se représenter ? Selon Mansbridge (ibid., 639), si la réponse aux trois questions est positive, le groupe est un bon candidat pour la « représentativité sélective ».

De par leurs objets d'étude, les organes législatifs, Kymlicka et Mansbridge apportent leur attention au système d'élection afin d'imaginer comment la « représentativité de groupe » ou la « représentativité sélective » pourrait être atteinte. Vu que dans les administrations publiques, les fonctionnaires ne sont pas élus mais pour la plupart recrutés selon une procédure variant d'une administration à l'autre, la réflexion doit davantage être centrée sur cette procédure de recrutement. C'est dans ce sens que selon Gravier (2008, 1028), la représentativité bureaucratique peut être considérée comme le résultat de la politique du personnel.

Selon la recherche de Naff (1998) auprès de l'Administration fédérale des Etats Unis, la réussite d'une politique du personnel ayant comme but une bureaucratie représentative dépend des croyances et valeurs des cadres et encore plus de leur propre origine. A partir des résultats d'une enquête par questionnaire sur le recrutement des hispaniques, sous-représentés à l'administration fédérale

étatsunienne, Naff conclut que le concept de la bureaucratie représentative n'est en effet que peu soutenu par les cadres et que leurs attitudes ont un impact négatif sur le recrutement de cette minorité. Par contre, elle a pu observer que les cadres d'origine hispanique ont un impact favorable sur le recrutement de collaborateurs hispaniques. De plus, les fonctionnaires qui considéraient que la productivité de leur unité augmente avec le recrutement de personnes hispaniques en recrutaient également davantage. A partir de ces résultats, Naff recommande de veiller à la représentativité parmi les cadres et propose de former les recruteurs sur l'utilité du recrutement des minorités dans leurs unités de travail.

Par son enquête sur la perception que les cadres d'administrations publiques dans l'Etat de Georgia ont de la représentativité du personnel et de leur rôle dans la promotion de cette dernière, Kennedy (2013) arrive à des résultats semblables. D'après son enquête par questionnaire, il a déterminé des groupes ayant des conceptions différentes : les premiers, les « leaders », ne semblent pas accorder beaucoup de valeur aux caractéristiques de la bureaucratie représentative (ibid., 802). Ils privilégient d'autres objectifs de l'organisation, à savoir l'efficacité et la responsabilité. Le deuxième groupe, les « bureaucrates traditionnels » (« traditional bureaucrats ») reflètent les notions traditionnelles de la bureaucratie plutôt que la bureaucratie représentative (ibid., 803). L'accent principal est mis sur la hiérarchie et la différenciation entre les niveaux de l'organisation. Comme le groupe des « leaders », les représentants de ce groupe privilégient l'efficacité et la responsabilité à la diversité. Le troisième groupe, les « sympathisants de l'identité » (« identity empathizers ») croient que des caractéristiques démographiques telles que l'origine rurale ou métropolitaine, l'âge, l'éducation, le salaire, l'occupation, la race et le genre influencent la capacité de servir les besoins de la population (ibid., 803) et sont dès lors des facteurs importants à prendre en compte dans la politique du personnel. Le quatrième groupe, les « partisans de la diversité » (« diversity advocates ») trouvent que c'est important que l'organisation reflète la population qu'ils servent mais à un niveau moins spécifique que les « sympathisants de l'identité ». Contrairement à ces derniers, ils n'apportent pas d'importance à des caractéristiques particulières de leurs collaborateurs, comme par exemple la provenance rurale ou citadine, mais mettent uniquement en avant l'importance symbolique de la diversité. Cette recherche montre que, dans la même institution, les collaborateurs peuvent avoir

différentes manières d'aborder la représentativité. Selon la conception adoptée, les cadres s'impliquent plus ou moins activement dans l'atteinte d'une bureaucratie représentative. Comme celle de Naff (1998), cette étude souligne l'importance de la conception des cadres de la représentativité du personnel pour la réalisation d'une telle représentativité dans les administrations publiques.

Apports pour ma thèse et questions de recherche

Le concept théorique de la bureaucratie représentative me permet de situer la représentativité linguistique en tant que politique publique ayant les objectifs suivants : légitimer le gouvernement, permettre un égal accès à l'emploi public et optimiser la communication du gouvernement avec la population et les autres entités fédérales. A travers les concepts de représentativité « passive », « active » et « articulée » il me sera plus aisé de saisir les objectifs que la Confédération est susceptible de poursuivre en faisant la promotion d'une administration représentant les quatre communautés linguistiques officielles suisses. Finalement, ces concepts me permettent de concevoir la représentativité comme un élément de la politique du personnel.

Dans ce contexte, je me pose la question suivante :

Comment la bureaucratie représentative des langues officielles est-elle conçue à l'Administration fédérale? (question 1)

Je vais examiner cette question de manière empirique lors de mon analyse des conceptions de la représentativité linguistique, exprimées d'une part dans les textes officiels sur le plurilinguisme et de l'autre dans les discours des interviewés.

Cependant, la théorie de la bureaucratie représentative ne me donne pas d'outils pour réfléchir à la représentativité bureaucratique par rapport à d'autres objectifs de la politique du personnel. Dans le contexte de l'Administration fédérale, la question de savoir quels groupes doivent être représentés est moins complexe que de décider quelle priorité donner à la promotion de ces groupes par rapport à d'autres conceptions de l'administration. En effet, le statut des langues officielles en Suisse est clairement réglementé. Depuis l'officialisation du romanche en 1996 cette réglementation n'est plus contestée, ni le fait que les langues nationales soient représentées à l'Administration fédérale.

De plus, la théorie n'avance pas la réflexion sur la manière dont les processus promouvant la représentativité bureaucratique pourraient être pérennisés : Mansbridge (1999) mentionne bien que la promotion de groupes particuliers doit être limitée dans le temps ; une promotion systématique et illimitée ouvrirait la porte à des considérations essentialistes.

Finalement, cette analyse nécessite un élargissement du cadre théorique de la bureaucratie représentative : il est nécessaire d'y intégrer des questions et théories spécifiques à la représentativité *linguistique*, présentées au point suivant.

2.2. La bureaucratie linguistiquement représentative

Le critère linguistique est un critère spécialement complexe dans le contexte de la bureaucratie représentative. Comme le formule Kübler (2013a, 63) :

« L'organisation et le pilotage d'organisations publiques dans les sociétés plurilingues constituent un défi de taille à relever. Le fond du problème réside dans la recherche d'un délicat équilibre entre le droit légitime des communautés linguistiques à voir leur culture et leur langue reconnues et l'exigence d'un déroulement efficace des processus internes de communication. En effet, communiquer en une seule langue est toujours la solution la plus simple. Il en résulte une forte pression à n'utiliser qu'une seule langue de travail, le plus souvent la langue maternelle de la plupart des collaboratrices et collaborateurs ».

Très peu de chercheurs se sont penchés sur cette problématique. En effet, la bureaucratie représentative a surtout été analysée par rapport aux caractéristiques de race, de genre ou d'ethnicité (par exemple Roch et al., 2010, sur la représentativité raciale et ethnique parmi les employés d'écoles publiques ; Wilkings et Williams, 2009, sur l'impact de la présence d'agents de police latinos sur la pratique du profilage racial ou Riccucci et Saidel, 1997, sur le sexe et l'ethnicité des hauts fonctionnaires aux Etats Unis). Kennedy (2013) l'explique par le fait que le concept a surtout été développé par des chercheurs étatsuniens qui l'ont appliqué à des administrations étatsuniennes ; dans ce contexte, les caractéristiques susmentionnées étaient considérées comme les principales ayant une influence sur le comportement dans les administrations.

D'autre part, les recherches étudiant la bureaucratie représentative dans le contexte de la gestion de la diversité (« diversity management ») font souvent l'impasse sur la diversité linguistique. En effet, le facteur linguistique ne figure pas dans les modèles

de diversité institutionnelle² et la recherche existante sur la gestion des langues en milieu professionnel – concernant essentiellement des entreprises multinationales (par exemple Fredriksson et.al., 2006; Gunnarsson, 2014; Marschan et.al., 1997) – s'intéresse principalement à l'implication du plurilinguisme sur les processus de travail et ne pose pas de questions liées à la représentativité linguistique des collaborateurs. Cela s'explique par le fait que la plupart des études sur ces sujets ont été conduites dans des pays monolingues. Mais la langue est souvent aussi considérée comme appartenant à ce que Loden et Rosener (1991) appellent la « deuxième dimension » de la diversité, alors que les études sur la diversité dans les organisations (aussi bien étatiques que non-étatiques) se concentrent généralement sur des critères appartenant à la « première dimension » et cela pourrait jouer un rôle : dans la revue de la littérature de Bailey (2003) sur la bureaucratie représentative³, la chercheuse constate en effet qu'aucun des ouvrages ne se dédie à des dimensions secondaires de la diversité.

La « première dimension » prend en compte des facteurs qui ne peuvent généralement pas être modifiés. Bailey (2003, 246) y compte la race, l'ethnicité, le genre, l'habilité physique, l'orientation sexuelle et l'âge. La « deuxième dimension » inclut des facteurs qui peuvent se modifier dans le temps comme l'origine professionnelle, la classe salariale, l'état civil, l'expérience militaire, l'emplacement géographique, le statut parental ou encore l'éducation.

² Par exemple dans le modèle Gardenswartz et Rowe (2003), très répandu parmi les consultants pour la diversité du personnel et qui se base sur la recherche de Loden et Rosener (1991) sur la diversité du personnel aux Etats Unis. Les caractéristiques retenues sont les suivantes : le genre, la nationalité, l'ethnicité, l'origine sociale, l'orientation sexuelle, l'âge, la capacité mentale et physique, la religion et la vision sur le monde (« worldview »), la localisation géographique, le salaire, les habitudes personnelles, les habitudes récréatives, l'éducation, l'expérience professionnelle, l'apparence, le statut personnel, le statut civil, l'affiliation institutionnelle ou professionnelle.

³ Elle se focalise sur trois ouvrages, à savoir sur Rung (2002). *Servants of the State : Managing Diversity and Democracy in the Federal Workforce, 1933-1953*. Athens: University of Georgia Press; Dolan et Rosenbloom (2003). *Representative Bureaucracy : Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe; et Ricucci (2002). *Managing Diversity in Public Sector Workforces*. Boulder, Colorado: Westview Press.

La langue n'appartient ni clairement à la première, ni à la deuxième dimension : d'une part, chaque individu acquiert une ou plusieurs langues premières dans le contexte dans lequel il est socialisé. Vu sous cet angle, il s'agirait plutôt d'un facteur appartenant à la première dimension. D'autre part, d'autres langues peuvent s'ajouter tout au long du parcours de vie, en même temps que certaines langues premières peuvent être oubliées. Cela apparente plutôt le facteur linguistique à la deuxième dimension de la diversité. L'attribution de la langue à la première ou deuxième dimension de la diversité dépend aussi de l'angle sous lequel la langue est appréhendée : une différence apparaît si l'accent est mis sur l'« origine » ou sur la « compétence » linguistique. En effet, l'« origine linguistique » est un critère déterminé, associable à la première dimension de la diversité, alors que la « compétence linguistique » est un critère évolutif, de ce fait attribuable à la seconde.

Un élément inhérent au critère linguistique, qui le complexifie davantage, est le fait qu'une personne peut appartenir à plusieurs communautés linguistiques: comme déjà mentionné précédemment, de nombreuses personnes acquièrent plusieurs langues dès leur plus bas âge ou en apprennent de nouvelles tout au long de leur vie. L'existence d'une industrie liée à la formation linguistique témoigne de cette capacité (ou du moins de la volonté de l'engager). De la même manière, les individus peuvent changer de communauté linguistique et déménager dans une région où une langue différente est prédominante. Pourtant, est-ce que l'on représente toujours sa propre communauté linguistique lorsque l'on vit dans un autre espace géographique? Le fait que dans un pays de petite taille comme la Suisse, les individus peuvent se mouvoir dans plusieurs communautés linguistiques même sans déménager, rend la question encore plus compliquée. Aussi, la délimitation des communautés linguistiques est subjective: en Suisse, chaque groupe linguistique est encore séparé en différents dialectes et accents. Selon les représentations de la population, ils sont parfois considérés comme des groupes linguistiques à part. De plus, LeBlanc (2008, 16) rappelle que selon les études de sociolinguistes (il cite notamment Gumperz et Hymes) le lien entre les pratiques linguistiques d'un individu et son appartenance à un groupe linguistique n'est pas toujours donné.

Le critère linguistique dépend aussi beaucoup de caractéristiques personnelles : pour différentes raisons, certaines personnes ne parviennent pas à apprendre une

langue suffisamment bien pour pouvoir l'utiliser sur leur lieu de travail, alors que cela est possible pour d'autres. Comme le décrit Patten (2007, 19),

« Some people speak two or more languages fluently and seem capable of learning additional languages almost effortlessly. Others, perhaps because they do not begin at an early enough age, find it difficult to achieve competence in a second language even when they make very great efforts to do so ».

Cela dépend aussi de la définition du critère linguistique par l'employeur : est-ce qu'il considère que seules des personnes de langue première sont capables d'effectuer le travail ou est-ce que de bonnes connaissances en cette langue suffisent ? En d'autres mots, à partir de quel niveau une personne est-elle considérée comme locutrice d'une langue donnée ?

Des difficultés spécifiques au critère linguistique dans le domaine de la représentativité des institutions publiques s'ajoutent aux difficultés générales qui viennent d'être mentionnées. Tout d'abord, la manière d'appréhender les langues et les communautés linguistiques d'un pays donné doit être clarifiée : quelle(s) langue(s) sont-elles censées être représentées ? Cela ramène à des questions sur leur statut et leur officialisation, qui ne sont pas toujours claires. Un autre problème réside dans la définition des droits que l'officialisation d'une langue comporte et des devoirs qui s'en suivent pour l'Etat : par exemple, est-ce que toutes les langues officielles doivent être représentées dans toutes les institutions publiques ? Et comment délimiter les communautés linguistiques bilingues ?

Même si certains Etats laissent ces questions ouvertes, les gouvernements doivent à tout prix faire un choix quant aux langues qu'ils utilisent puisque les services publics doivent être délivrés dans une ou plusieurs langues (Pool, 1991, 496 ; Patten, 2001, 693). Qu'une (ou plusieurs) langues aient été définies en tant que langue(s) officielles(s) ou non, il est inévitable de prendre des décisions sur la (ou les) langue(s) de la communication publique (Patten, 2001, 693). Ainsi, selon Patten (idem),

« Disengagement cannot be the best response of public institutions to linguistic pluralism because disengagement from language is impossible. Public services must be offered, and public business transacted, in some language(s) or other. Even if a conscious choice is made not to declare any particular language "official," as has been made in the United States, decisions still need to be made about the de facto language(s) of public communication ».

Plusieurs chercheurs mettent en avant l'importance de la langue dans les réflexions sur la démocratie, l'Etat et ses institutions. Par exemple, selon Laitin et Reich (2003, 80), l'Etat doit répondre - de manière implicite ou explicite aux questions suivantes – par des politiques linguistiques: quelle(s) langue(s) sont utilisées par les institutions publiques? Les minorités linguistiques sont-elles censées être formées dans leur langue première et cette formation doit-elle être subventionnée par l'Etat? L'utilisation d'une ou plusieurs langues devrait-elle être décrétée, ou au contraire interdite dans certains domaines ou territoires?

Pourtant, selon Patten et Kymlicka (2003, 6-7) la question de la diversité des langues est survenue très tardivement dans le domaine de la théorie politique parce qu'étant officiellement monolingues, ces questions n'affectaient pas directement les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France ni l'Allemagne, les quatre pays occidentaux les plus puissants et influents dans la définition de l'« agenda intellectuel de l'après-guerre » (« post-war intellectual agenda »).

Ce désintérêt à la problématique des langues se manifeste également à une époque précédant de beaucoup l'après-guerre. En effet, elle s'explique également par la naissance des Etats-nations, étroitement liée à une conception monolingue de l'Etat.

Lodge (1997, 278) décrit notamment comment la Révolution française a transformé le pouvoir de l'Etat, qui « se mit à se préoccuper de tous les secteurs intéressant la vie des citoyens en même temps qu'il se transformait d'Etat féodal en Etat bureaucratique ». Selon son analyse, un rôle nouveau a été donné à la langue en lien avec une nouvelle conception de la nation : celle-ci exigeait que tous ses membres partagent une seule et même langue (ibid., 279). Selon l'auteur, c'est dans ce contexte que le terme de « langue nationale » aurait commencé à être utilisé et dans lequel Barère – politicien et orateur de la Révolution française - a émis la réflexion suivante :

« La monarchie avait des raisons de ressembler à la tour de Babel; dans la démocratie, laisser les citoyens ignorants de la langue nationale, incapables de contrôler le pouvoir, c'est trahir la patrie [...] Chez un peuple libre la langue doit être une et la même pour tous » (Bertrand Barère, cité par Lodge, 280).

Les intellectuels allemands contemporains considéraient également que l'existence d'une nation était inconcevable sans une langue qui lui était propre (May, 2003 ;

Réaume et Pinto, 2012). Ainsi, Herder (1772 in May, 2003) jugeait l'idée d'un peuple sans sa propre langue absurde.

Réaume et Pinto résument l'attitude des intellectuels de l'époque envers la langue de la façon suivante (2012, 37) :

« In one fell swoop, language went from a key anchor of the right of peoples to self-determination to something to be dictated by the state for the sake of the greater good. Once the ideology of the nation-state was firmly in place, philosophers seem to have lost interest for a time. In the meantime, domestic language policy, at least in many states, has been firmly formulated around the promotion of linguistic uniformity ».

C'est seulement à la fin du siècle dernier que les scientifiques ont à nouveau commencé à se dédier à des questions liant langue et politique. Selon Réaume et Pinto (2012, 37-38), cet intérêt a été éveillé lorsqu'ils ont commencé à étudier le multiculturalisme (les chercheuses donnent l'exemple de Kymlicka, 1991, 1995 ; Young, 1990 ; Gutmann, 1994, 2003 ; Benhabib, 2002). Les Etats fondés sur des vagues successives d'immigration (comme le Canada, les Etats-Unis et l'Australie) et la mobilité croissante à l'intérieur d'organes transnationaux comme l'Union Européenne auraient amené à poser la question de savoir si les différences culturelles et linguistiques devaient être protégées et promues ou plutôt supprimées afin d'arriver à une homogénéité nationale.

Pourtant, d'après ma recherche bibliographique, la seule étude effectuée spécifiquement sur la représentativité linguistique dans une administration publique est celle de Kübler et.al. (2009) sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale suisse à laquelle j'ai collaboré. De plus, je n'ai pris connaissance que de deux études approfondies sur les langues dans une administration publique : la thèse de doctorat de Matthieu LeBlanc (2008), portant sur les pratiques linguistiques et les représentations langagières dans une agence gouvernementale au Nouveau Brunswick et l'enquête qualitative de Sonia Weil effectuée en 1995 dans le cadre de son travail en tant que responsable pour le plurilinguisme à l'Office fédéral du personnel⁴. En outre, le gouvernement canadien a commandité plusieurs études sur le plurilinguisme dans ses institutions mais il s'agit essentiellement d'enquêtes par

⁴ Juste avant de terminer cette thèse, un ouvrage supplémentaire s'est ajouté, à savoir celui de Coray (2015), auquel j'ai étroitement collaboré.

questionnaire sur les pratiques langagières des ses fonctionnaires (Commissariat des langues officielles, 2004, 2005, 2006).

Apports théoriques à la représentativité linguistique : étude de Kübler et.al.

Dans le cadre de la recherche « Comment le plurilinguisme est-il vécu dans l'Administration fédérale ? », l'analyse statistique de la représentativité linguistique effectuée par Kübler et.al (2009)⁵ a relevé des différences importantes entre les offices fédéraux : dans certains, les groupes linguistiques étaient représentés proportionnellement à la population (« offices mixtes ») et dans d'autres, plus de 90% des collaborateurs étaient germanophones (« offices monolingues »). A partir de ce constat, les chercheurs ont effectué une analyse qualitative pour tenter de comprendre ces disparités et de pouvoir expliquer de quoi dépend la représentativité linguistique.

Par ailleurs, l'objectif était d'acquérir des connaissances approfondies sur l'utilisation des langues dans l'Administration fédérale. Ils ont mené des entretiens semi-directifs dans deux offices contrastés: un office où la représentation du français et de l'allemand correspondait à leur répartition dans la population et un office quasiment monolingue allemand.

A partir de leur recherche qualitative et quantitative, ils ont fait les observations suivantes concernant la représentativité linguistique (ibid. 18-19) : d'abord, l'appartenance linguistique des cadres joue un rôle important pour la composition linguistique du personnel d'un office fédéral. Puis, il n'existe pas de « solidarité latine » entre les minorités linguistiques: les collaborateurs francophones sont recrutés surtout par des cadres francophones et les collaborateurs italophones par des cadres italophones.

L'analyse statistique a montré que la décentralisation de l'Administration fédérale favorise la représentativité linguistique : les offices fédéraux décentralisés en Suisse romande ou en Suisse italienne engagent davantage de personnes des communautés linguistiques correspondantes.

⁵ Données sur la composition linguistique du personnel fédéral, tirées du système informatisé de gestion du personnel de la Confédération (BVPlus)

D'après les statistiques, la composition linguistique du personnel d'un office fédéral a une influence sur l'utilisation du français : les chercheurs ont pu observer que mieux les minorités linguistiques sont représentées au sein d'un office, plus le français est utilisé.

En revanche, cette corrélation ne vaut pas pour l'italien, qui n'est utilisé que très rarement, quel que soit le profil linguistique des collaborateurs. Les chercheurs en concluent qu'une masse critique de personnes issues d'une même communauté linguistique est nécessaire pour qu'une langue soit effectivement pratiquée dans un office.

Sur la base de ces résultats, Kübler et.al. (2009) ont déterminé trois cercles vicieux (ou vertueux) qui mènent à un office peu représentatif (ou - dans le sens contraire – à un office représentatif). Selon eux, il existe des dynamiques auto-renforçantes (et non-intentionnées) au niveau du recrutement du personnel, de la communication interne et dans le travail en équipe qui ont des effets discriminants (ou - dans le cas des cercles vertueux - positifs) à l'embauche à l'égard des communautés linguistiques minoritaires. La représentativité linguistique du personnel d'un office - surtout celle des cadres - jouerait un rôle important dans ces dynamiques. Le cercle auto-renforçant au niveau du recrutement du personnel se déroulerait comme-suit (ibid., 15),

« Des affinités culturelles peuvent jouer un rôle (non-conscient) dans la présélection des dossiers de candidatures, en ce qui concerne les aspects formels ou de présentation des CV, par exemple, étant donné que les habitudes et styles diffèrent entre les trois régions linguistiques du pays. L'entretien d'embauche est un moment crucial dans le recrutement d'un nouveau collaborateur. Du point de vue linguistique, l'on se conforme généralement à la règle selon laquelle chacun peut s'exprimer dans sa langue. Si les recruteurs sont, en grande majorité, des germanophones, cela signifie que dans la majorité des entretiens d'embauche, les recruteurs s'expriment en allemand. Même si les candidats francophones peuvent s'exprimer en français - les italophones sont souvent appelés à s'exprimer en allemand ou en français - cela signifie, pour les candidats latins, que leurs connaissances passives en allemand sont testées d'emblée. Ce n'est pas le cas des candidats germanophones dont les connaissances passives en français (ou en italien) sont testées, si c'est le cas, ultérieurement dans le processus de recrutement. Paradoxalement, la règle selon laquelle chacun a le droit de s'exprimer dans sa langue maternelle devient le noyau central de ce cercle vicieux du recrutement qui mène à une discrimination des latins. En conséquence, plus la proportion de germanophones dans un office est élevée, plus les germanophones ont de chances à être recrutés, ce qui renforce la représentation des germanophones à cet office et ainsi de suite ».

Kübler (2013b) a continué à développer la réflexion sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale suisse dans une contribution sur la représentativité des minorités linguistiques non-officielles. Il observe que la représentativité linguistique des communautés linguistiques traditionnelles dans l'administration publique est un élément crucial dans le système de partage de pouvoir dans le cadre de la « démocratie consensuelle » (Lijphart, 1999) en Suisse. Assurer la représentativité linguistique à l'Administration fédérale viserait à sécuriser la légitimité de l'Etat et à surmonter des clivages linguistiques dans la population.

Apports pour ma thèse et questions de recherche

Les résultats et réflexions de Kübler et.al (2009) constituent une base importante pour mon approche analytique. Ils démontrent l'interrelation de plusieurs facteurs opérant dans la constitution d'un lieu de travail linguistiquement représentatif, engageant des personnes de différentes communautés linguistiques et leur permettant de s'exprimer dans leur langue première. L'accent est mis sur les processus influençant la représentativité linguistique à l'Administration fédérale et les éléments qui l'empêchent, essentiellement liés aux compétences linguistiques, à la sensibilisation et au nombre de collaborateurs de la langue majoritaire. Par contre, en se concentrant sur les processus tels qu'ils ont été décrits par les interviewés, la dimension institutionnelle intervenant dans ces processus n'est pas considérée. Pourtant, je pense que les conceptions de la langue que cette dernière véhicule, et la manière dont elle perçoit la représentativité linguistique, influence également la représentativité linguistique de l'Administration fédérale.

J'aimerais avancer ces réflexions en posant la question de recherche suivante :

En quoi la conception « officielle » du plurilinguisme et de la représentativité linguistique - définie dans la réglementation concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale édictée par le Conseil fédéral – diffère-t-elle de la conception des collaborateurs travaillant au quotidien dans cette administration, et quelles conséquences cette différence a-t-elle sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ? (question 2)

Cette question de recherche m'accompagnera tout au long de ma recherche empirique et de mon analyse approfondie des mêmes entretiens rassemblés par

Kübler et.al. (2009). Les résultats de Kübler et.al. (ibid.), me permettent de penser que dans le domaine du plurilinguisme, les objectifs des collaborateurs mènent à des dynamiques pouvant empêcher la représentativité linguistique proportionnelle à la distribution des groupes linguistiques dans le pays.

Pour pouvoir différencier les différentes conceptions de l'institution et des collaborateurs, il me faut élargir mon cadre théorique. Il est nécessaire d'approfondir et de clarifier le rôle de l'élément linguistique et des conceptions des langues sur le lieu de travail, en portant une attention particulière aux organisations étatiques. Pour ce faire, je me suis tournée vers des théories avancées en sociolinguistique, ainsi que sur des réflexions sur l'essence des droits linguistiques et les manières de concevoir les administrations étatiques plurilingues.

3. Le plurilinguisme et ses enjeux sur le lieu de travail

Pour commencer, je vais donner quelques notions de base de la sociolinguistique et de la sociolinguistique critique. Ensuite – après avoir défini la notion d'*idéologie langagière* – je présenterai une idéologie langagière contemporaine conceptualisée par des sociolinguistes critiques. Elle se fonde sur deux conceptions: l'une comprend la langue comme une expression identitaire, l'autre comme une compétence personnelle. Cette approche des rapports de forces entre les langues me guidera lors de l'analyse des conceptions du plurilinguisme exprimées à l'Administration fédérale et me permettra de mieux saisir les réflexions théoriques sur les droits linguistiques, la liberté des langues et les organisations étatiques plurilingues que je présenterai dans un deuxième temps. Les concepts élaborés dans le cadre de ces théories suggèrent différentes manières possibles de garantir l'égalité des langues et d'organiser le fonctionnement linguistique d'organisations étatiques de pays ayant reconnu plus d'une langue officielle.

Pour terminer ce chapitre et mieux situer ma recherche sur le terrain, je présenterai quelques études empiriques concernant le plurilinguisme sur le lieu de travail afin de montrer comment les idéologies langagières sont abordées (ou non) dans ce contexte.

3.1. La sociolinguistique et la sociolinguistique critique

La sociolinguistique est composée de deux courants de pensée s'intéressant au lien entre langue et société. Ils sont avant tout issus des travaux d'anthropologues linguistiques anglo-saxons étudiant des situations de communication (notamment Hymes et Gumperz), de sociologues s'intéressant à l'utilisation de la langue et à des phénomènes linguistiques (notamment Fishman et Labov) et de linguistes étudiant la langue dans un contexte social (contrairement à Chomsky par exemple, pour lequel la langue est un système prédéfini appartenant à chaque individu dès la naissance) (Bachmann et Lindenfeld, 1997).

Comme le résume Fairclough (1989, 21),

« Sociolinguistics has shown that this variation [that characterizes language use] is not, as Saussure thought, a product of individual choice, but a product of social differentiation – language varies

according to the social identities of people in interactions, their socially defined purposes, social setting, and so on ».

La *sociolinguistique critique* a placé la critique sociale au centre de ses questionnements. Cette approche, basée sur les travaux de penseurs comme Foucault, Bourdieu, Giddens et Habermas perçoit les pratiques linguistiques non seulement comme des actes de communication mais comme un élément structurant la société et reflétant les rapports de pouvoir existants en elle.

Bourdieu (1977) résume de la façon suivante comment la critique sociologique intervient dans les concepts linguistiques :

« On peut dire que la critique sociologique soumet les concepts linguistiques à un triple déplacement, substituant : à la notion de *grammaticalité* la notion d'acceptabilité ou, si l'on veut, à la notion de langue la notion de langue légitime ; aux *rapports de communication* (ou d'interaction symbolique) les *rapports de force symbolique* et, du même coup, à la question du sens du discours la question de la *valeur* et du *pouvoir* du discours ; enfin et corrélativement, à la compétence proprement linguistique le capital symbolique, inséparable de la position du locuteur dans la structure sociale » (1977, 18) [...] La langue n'est pas seulement un instrument de communication ou même de connaissance mais un instrument de pouvoir. On ne cherche pas seulement à être compris mais aussi à être cru, obéi, respecté, distingué » (ibid., 20).

Selon Bourdieu (ibid., 23), les différentes langues ou variétés d'une langue parlées dans une société ont différentes valeurs qui sont définies sur un « marché linguistique », par rapport à la langue qui domine ce marché. Le « capital linguistique » de chaque individu serait déterminé par des rapports de force :

« Le signe n'a pas d'existence (sauf abstraite, dans les dictionnaires) en dehors d'un mode de production linguistique concret. Toutes les transactions linguistiques particulières dépendent de la structure du champ linguistique, qui est lui-même une expression particulière de la structure du rapport de forces entre les groupes possédant les compétences correspondantes (ex. langue « châtiée » et langue « vulgaire » ou, dans une situation de multilinguisme, langue dominante et langue dominée) » (ibid., 19).

Tandis que pour Van Parijs (2013) l'influence de pouvoir sur des choix de langue ne devrait pas être exagérée parce que selon lui :

« The effective exercise of power generally requires effective communication » (ibid., 2013),

plusieurs chercheurs observent que de par les différentes positions qu'occupent les communautés linguistiques dans le système politique et économique, deux ou plusieurs langues en un même lieu génèrent toujours des inégalités (Loubier, 2008 ;

Boyer, 1997 ; Bourhis et al., 2000 ; Coulmas, 2005 ; Grossen et.al., 1997 ; Gal, 1988). L'asymétrie dans un rapport bilingue ne s'expliquerait pas seulement par le fait que la première soit maîtrisée par davantage de locuteurs que la deuxième mais par la dynamique des rapports de forces sociolinguistiques qui amèneraient les locuteurs – même ceux qui maîtrisent tout aussi bien la langue minoritaire – à préférer la langue majoritaire et à négliger la langue minoritaire parce qu'ils y perçoivent moins d'avantages sur le plan socioéconomique et psychosocial (Loubier, 2008, 107).

Selon Pietikäinen et.al. (2013, 234) les locuteurs dans un environnement plurilingue sont constamment confrontés au choix entre plusieurs langues. Ces choix ne dépendent pas seulement des compétences de chaque locuteur mais aussi par les cadres normatifs opérant dans chaque contexte. Ces cadres détermineraient ce que les locuteurs pensent devoir ou pouvoir faire avec leurs ressources. Heller (2010, 259) démontre la grande influence des questions de pouvoir sur le bilinguisme par son étude ethnographique dans une école francophone située dans une région majoritairement anglophone. Selon ses observations, il y aurait toujours lutte concernant la production et la distribution des ressources entre les locuteurs des deux langues.

Gal et Irvine (2000) ont analysé la façon dont les individus conçoivent les liens entre la langue et le social et se sont particulièrement intéressées aux aspects idéologiques de la différenciation linguistique. Les chercheuses se sont posées la question de la genèse des différences perçues entre les langues ou variétés langagières. En examinant des cas ethnographiques et linguistiques de plusieurs régions dans le monde, elles ont identifié et défini trois processus sémiotiques par lesquels les individus et collectivités intègrent de telles différences: l'iconisation (« iconization »), la récursivité fractale (« fractal recursivity »), et l'effacement (« erasure »). Dans ces processus, des caractéristiques langagières (que ce soit des langues ou des variétés linguistiques) sont rapportées à des images culturelles générales de certaines populations et de leurs comportements :

« Participants' ideologies about language locate linguistic phenomena as part of, and evidence for, what they believe to be systematic behavioral, aesthetic, affective, and moral contrasts among the social groups indexed. That is, people have, and act in relation to, ideologically constructed representations of linguistic differences » (Gal et Irvine, *ibid.*, 37).

Par l'*iconisation*, certaines caractéristiques linguistiques données représentent l'ensemble d'un groupe social. Ces caractéristiques résument ainsi la nature ou l'essence de ce groupe. La *récurtivité fractale* projette une opposition apparente à un certain niveau à un autre niveau; par exemple, la différenciation entre deux variétés linguistiques continue dans un contexte plus restreint, créant des sous-catégories à l'intérieur des variétés définies dans un contexte plus large. Finalement, les auteures nomment « effacement » le processus par lequel certaines personnes ou activités sur le terrain sociolinguistique sont rendus invisibles. Comme le formulent les chercheuses (ibid., 38) :

« Facts that are inconsistent with the ideological scheme either go unnoticed or get explained away. »

Cette conceptualisation me permettra de mieux comprendre comment les différents groupes linguistiques se définissent et se différencient les uns des autres à l'Administration fédérale. Je m'intéresserai aux conséquences de ces idéologies sur la politique linguistique de cette institution et comment elles influencent la manière dont le plurilinguisme y est perçu.

L'attention - au centre de cette thèse - sur les *conceptions* des acteurs concernant les langues dans leur environnement nous mènent au concept d'*idéologie langagière*, un concept important étudié en sociolinguistique. Kroskrity (2004, 498) définit les idéologies langagières comme des croyances ou sentiments qu'une société manifeste par rapport aux langues. En d'autres mots, les idéologies langagières correspondent à ce que les membres de cette société considèrent comme « normal » concernant les langues (Fairclough, 1989, 2), avec toutes les ambiguïtés et contradictions que cela peut comporter (Bloemmert, 1999, 11).

Les sociolinguistes critiques Heller et Duchêne (2012, 3) s'intéressent aux idéologies langagières prédominantes depuis les années 1990, époque dans laquelle le système des régulations nationales des marchés a poussé hors de ses limites (Giddens, 1984 ; Appadurai, 1996 ; Harvey, 2006). Ils observent que la langue et la culture sont de plus en plus traitées par des termes économiques mais qu'en même temps, l'idéologie langagière reste fortement liée à l'identité et au territoire. En effet, cette dernière resterait centrale pour la légitimation de l'Etat nation. Dès lors, les auteurs définissent deux métaphores pour analyser les tensions créées entre ces deux tendances : le « pride » (la fierté) et le « profit ». Selon eux, la valorisation et la promotion de certaines variétés linguistiques minoritaires ou non-standard est un

exemple de « pride ». L'idée du langage comme un système de ressources communicatives, complexes et circulant dans l'espace englobe le « profit ». Dans ce cadre, la langue est considérée comme une compétence technique (ibid., 8).

Pour tous les auteurs sus-mentionnés, le plurilinguisme est un phénomène social, historique, économique et politique. Cette conception me paraît particulièrement judicieuse pour se pencher sur une thématique soulevant autant d'enjeux politiques que la représentativité linguistique dans une administration gouvernementale. En effet cette problématique va bien au-delà d'une « simple » question linguistique, où une solution doit être trouvée pour que l'administration puisse fonctionner avec des collaborateurs parlant différentes langues. Des questions liées à la société suisse en tant que telle se posent notamment lorsque l'on découvre une distribution inégale des groupes linguistiques selon les échelons hiérarchiques.

Apport pour ma thèse et questionnements

Ces théories sociolinguistiques me donnent des outils pour analyser les conceptions du plurilinguisme telles qu'elles sont décrites dans les textes institutionnels et prononcées par les interviewés. Elles me permettent de traiter ces conceptions comme des constructions sociales à la base de cadres normatifs et les pratiques linguistiques dans un environnement plurilingue comme le reflet de rapports de forces entre les langues. Elles mettent en lumière les aspects sociaux, historiques, économiques et politiques liés au plurilinguisme et me mènent à ma question principale : *comment le plurilinguisme est-il conçu à l'administration fédérale et sur quelles « idéologies langagières » se reposent les acteurs lorsqu'ils adressent cette question ? (question 3)*

A partir des théories et recherches susmentionnées, il me semble que la même importance n'est pas accordée aux trois langues étant donné que les conceptions qu'en font les acteurs reflètent des rapports de force entre les langues qui tendent à favoriser l'utilisation de l'allemand.

Des théories issues d'études plus particulièrement centrées sur la définition du plurilinguisme dans le contexte d'une institution publique viendront compléter ce cadrage théorique. Les conceptions des droits, de la liberté et de la reconnaissance linguistique sont au centre de ces théories présentées au point ci-dessous.

3.2. Théories sur le statut des langues et les droits linguistiques dans les Etats plurilingues

L'une des questions principales qui se pose à un gouvernement concernant le plurilinguisme dans ses administrations publiques est de savoir si l'utilisation d'une langue minoritaire constitue un droit censé être protégé ou au contraire, s'il s'agit de ne pas influencer la tendance selon laquelle les langues majoritaires évincent les langues minoritaires, vouées à la disparition.

Selon Patten et Kymlicka (2003, 26),

« The question as to whether public services should be offered in some language X, for instance, is often analysed as a question about whether X-speakers should have a legal right to receive public services in their own language [...] the creation of legal rights or entitlements is one of the central ways in which language policy decisions [...] get shaped and implemented in practice ».

Selon Addis (2007, 139-141), pour diverses raisons, les problématiques de la globalisation et des situations post-coloniales ont contribué au développement de théories scientifiques autour de telles questions : premièrement, les conflits linguistiques se sont multipliés: à certains endroits, l'utilisation de certaines langues a été réprimée (en Amérique ou en Océanie) ; dans d'autres, des frontières arbitraires ont rassemblé ou divisé des groupes linguistiques (Afrique, Asie). Deuxièmement, la création de nouvelles unions politiques comme l'Union Européenne pose la question de savoir quelles langues devraient y être officielles ou considérées comme langue de travail. Troisièmement, des identités linguistiques et éthiques fortes se sont développées, représentant de grands enjeux pour l'Etat nation. De plus, les nouvelles technologies de communication ont permis à des groupes ethniques et linguistiques divisés par le colonialisme à se rapprocher et à revendiquer des droits.

Comme le constatent Réaume et Pinto (2012, 37), la globalisation amène inéluctablement à réfléchir à des questions linguistiques, même dans des contextes non-confliktuels :

« Whatever else globalization is, it involves a vast increase in the amount and intensity of interaction amongst peoples all around the globe including contact between speakers of different languages [...] Because language is fundamental to human interaction, which language to use, and who gets to decide, are questions that pervade multilingual societies ».

Dans ce qui suit, je vais présenter trois différentes approches pour appréhender cette problématique, élaborées par des linguistes, des philosophes et des juristes. Dans l'une d'elles l'expression dans la langue première est considérée comme un droit. Elle est centrée sur les différentes formes que peuvent prendre ces *droits linguistiques* (Rubio-Marin, 2003 ; Kloss, 1977 ; Réaume et Pinto, 2012). La deuxième se fonde sur plusieurs angles sous lesquels une *justice linguistique* peut être perçue (Van Parijs, 2013). La dernière s'intéresse aux différentes manières possibles pour donner de la *reconnaissance* à certaines langues à travers le fonctionnement linguistique des institutions publiques (Patten, 2001, 2003).

3.2.1. Droits linguistiques

Selon Rubio-Marin (2003), l'idée générale des droits linguistiques se base sur l'hypothèse qu'un groupe linguistique minoritaire ne peut pas s'épanouir s'il ne peut pas participer à la vie publique dans sa langue : en effet, l'exercice de nombreux droits dans un régime démocratique - comme par exemple voter ou se défendre devant un tribunal - appelle à des interactions linguistiques compréhensibles par tous les acteurs impliqués. De plus, une société fonctionnant dans une seule langue est susceptible d'entraver le succès économique et professionnel des personnes ne la maîtrisant pas. Dès lors, il s'agit de réfléchir aux conditions devant être mises en place pour éviter que la participation d'un individu dans la sphère publique ne dépende de ses capacités linguistiques.

« We know that the state has to function in a limited number of languages. For some people this will always create obstacles to linguistic access. This is why, apart from instruments of cultural protection, we also need to think of language rights in terms of rights that enable the citizen to overcome such obstacles. From that perspective, the concern is not with cultural defence per se, but with setting the conditions that allow for the enjoyment of the sphere of bounded equality which state membership entails while avoiding liabilities linked to linguistic capabilities » (Rubio-Marin, 2003, 53).

Kloss (1977 in Réaume et Pinto, 2012) propose une première classification des droits linguistiques, distinguant entre les droits orientés vers la tolérance (« tolerance-oriented rights ») et les droits orientés vers la promotion (« promotion-oriented rights »). Les premiers se basent sur l'idée des « libertés négatives » : les personnes sont libres d'utiliser la langue de leur choix et l'Etat n'intervient pas dans ce dernier. Les deuxièmes imposent des « obligations positives », c'est-à-dire que

l'Etat s'engage activement pour l'utilisation de toutes les langues et cherche à éviter qu'une langue dominante ne s'impose dans la sphère publique.

« A tolerant language regime is generally defined as one that ensures that the state will not interfere to restrict the spontaneous expression of linguistic preference in civil society. At the most, in terms of active participation, the state will be expected to engage in the fight against societal prejudices [...] In contrast, it is said that promotion-oriented language regimes represent a model in which the state is actively committed to the protection of a certain language or certain languages. The most characteristic sign of such a regime is the express recognition of a certain language or, eventually, several languages as the official language(s) of the state. Rather than remaining neutral, the state engages in the protection of a certain language or certain languages as a defining element of its public culture » (Rubio-Marin, 2003, 54).

Selon Réaume et Pinto (ibid.), ce schéma n'est pas exhaustif. Elles citent certains droits qui se situent à mi-chemin, comme par exemple le droit à un interprète devant le tribunal : d'une part, l'Etat n'intervient pas dans le choix des langues utilisées, mais d'autre part il met sur pied un dispositif d'interprètes pour que ce choix puisse vraiment être libre. C'est pour cela que Patten et Kymlicka (2003) ont affiné le schéma en définissant deux types de droits orientés vers la promotion, à savoir les « droits de compromis » (« accommodation rights ») et les « droits de langue officielle » (« official language rights »). Dans un régime de « droits de compromis », la norme est la langue majoritaire mais l'emploi des langues minoritaires est imposé à l'Etat dans certaines situations. Les « droits de langue officielle » eux, garantissent un statut quasi-égal de toutes les langues déclarées comme officielles.

Rubio-Marin (2003) propose de classifier les droits linguistiques en référence aux intérêts qu'ils sont censés représenter, se basant sur deux fonctions distinctes attribuées à la langue : sa fonction communicative ainsi que son rôle de marqueur d'identité et d'appartenance. Elle remplace ainsi la distinction entre tolérance et promotion par une distinction entre des droits instrumentaux et non-instrumentaux. Par des droits linguistiques non-instrumentaux, les Etats assurent que les locuteurs des minorités linguistiques peuvent communiquer dans leur langue dans toutes les sphères, la sphère publique incluse. Ils permettent ainsi à une minorité linguistique donnée de ne pas devoir choisir entre la participation au domaine public et son identité culturelle (ibid., 57). Le but des droits linguistiques instrumentaux est de permettre à toute la population de profiter de ses droits civils, sociaux et politiques ainsi que des opportunités offertes par la société, sans que la langue soit un

obstacle. Par ce type de droit, l'Etat vise à ne pas défavoriser des individus à cause de leurs caractéristiques linguistiques.

« The instrumental/non-instrumental divide distinguishes between, on the one hand, those language claims that aim at ensuring a person's capacity to enjoy a secure linguistic environment in her/his mother tongue and a linguistic group's fair chances of cultural self-reproduction which we could call language rights in a strict sense, and, on the other, those language claims that aim at ensuring that language is not an obstacle to the effective enjoyment of rights with a linguistic dimension, to the meaningful participation in public institutions and democratic process, and to the enjoyment of social and economic opportunities that requires linguistic skills » (Rubio-Marin, 2003, 56).

Au point suivant, différentes formes de « justice linguistique » se rapportant à ces droits seront présentées.

3.2.2. *Justice linguistique*

Van Parijs (2013) étudie les moyens par lesquels un Etat ou une organisation inter-étatique plurilingue peut atteindre une « justice linguistique » tout en propageant avant tout une seule langue – la lingua franca - dans la sphère professionnelle. Sa définition de la « lingua franca » est la suivante :

« Any language widely used for communication between people with different mother tongues, whether or not it enjoys an exclusive or privileged official status, and whether or not it has been from the start, or has gradually become, the native language of some of the linguistic communities it links together » (ibid., 9).

L'auteur l'analyse sous trois angles se basant chacun sur une différente conception de la langue : la « coopération équitable » (« fair cooperation »), l'égalité des chances (« equal opportunity ») et la « parité d'estime » (« parity of esteem »). Le premier angle est axé sur la collaboration et conçoit la langue essentiellement comme un outil de communication. Les coûts de fonctionnement des lieux de travail unilingues (avec une « lingua franca ») sont couverts par les locuteurs des langues minoritaires, ou ne faisant pas office de « lingua franca ». En effet, ces derniers doivent faire des efforts pour apprendre et perfectionner cette langue afin de pouvoir être performants au travail. Pourtant, selon van Parijs ces coûts se transforment rapidement en bénéfiques parce que les personnes concernées ont ainsi pu acquérir des compétences linguistiques supplémentaires qu'elles peuvent faire valoir durant tout leur parcours professionnel.

Sous le deuxième angle, celui de l'égalité des chances, la langue est perçue comme une valeur individuelle. L'Etat veille à ce que tous les individus aient les mêmes possibilités et opportunités, indépendamment de leur langue première. Selon van Parijs, atteindre cette égalité des chances en intervenant dans le régime linguistique (en favorisant par exemple les locuteurs d'une langue minoritaire dans l'emploi public) n'est pas une solution adéquate puisque cela créerait de nouvelles injustices :

« First, the advantage enjoyed by native speakers of the initially dominant language is simply replaced by another advantage, which could be greater, now enjoyed by the native speakers of the language given a new or more exclusive official status. And secondly, the new regime may create new hurdles for native speakers of languages other than the two rival ones ». (ibid., 96)

Pour rétablir la « justice linguistique » il encourage plutôt l'Etat à opérer des « transferts vers les personnes linguistiquement handicapées » (ibid., 97) qui demandent le moins d'effort possible, en proposant par exemple des écoles d'immersion ou en favorisant la diffusion d'émissions télévisées non-doublées dans les chaînes nationales. Par ces méthodes, le coût de l'acquisition de la lingua franca ou de la langue majoritaire serait moindre parce qu'elles permettraient l'acquisition de cette langue dès le plus bas âge.

Van Parijs constate que la langue est généralement perçue comme une valeur collective et un facteur identitaire important. Ainsi, la propagation d'une langue majoritaire (ou d'une autre « lingua franca ») entraîne aussi la propagation de la culture qui lui est associée, donc est susceptible de discriminer les autres cultures. Selon l'auteur, les institutions publiques peuvent rétablir la justice linguistique sous cet angle en exprimant, reconnaissant et affirmant la « parité d'estime » de toutes les langues avec lesquelles les membres d'une société s'identifient (ibid., 120). Cela serait possible en leur garantissant le même statut public. Cependant, une telle affirmation publique de l'égalité entre les langues ne fonctionnerait que si le nombre de langues en question reste peu élevé : sinon, la communication n'est pas garantie.

Comme je vais le montrer dans ce qui suit, Patten a étudié la question de la manière dont les institutions peuvent réaliser une telle « parité d'estime ».

3.2.3. Reconnaissance des langues à travers les institutions publiques

Patten (2001) part du constat que trois objectifs peuvent être poursuivis par la reconnaissance d'une langue : la communication, l'affirmation symbolique et la promotion identitaire (ibid. 695). La promotion identitaire signifie l'engagement actif d'un état pour le maintien des langues minoritaires parlées sur son territoire. L'affirmation symbolique correspond à la reconnaissance d'une ou plusieurs langues à travers leur utilisation dans le domaine public.

Sur la base de ces réflexions, Patten (2001, 698-705) conçoit trois modèles de reconnaissance des langues: *le plurilinguisme institutionnel*, *la rationalité linguistique* et *le maintien linguistique*.

Le but du *plurilinguisme institutionnel* est l'établissement d'une égalité de traitement entre les locuteurs de différentes langues. En voici l'idée de base : chaque langue parlée dans une communauté jouit de la même reconnaissance, de sorte que chacun ait la possibilité de participer aux affaires publiques. De ce fait, le modèle du plurilinguisme officiel alloue le même espace à chaque langue.

La *rationalisation linguistique* privilégie une ou plusieurs langues publiques et limite ou refuse la reconnaissance des autres langues dans certaines sphères. L'un des avantages de ce modèle est l'accroissement de l'efficacité des institutions politiques et qu'il permet un rapport avantageux entre coût et efficacité. Par contre, il favorise l'exclusion et la discrimination.

Le *maintien linguistique* découle d'un constat important qui se situe dans le modèle du plurilinguisme officiel : la reconnaissance de l'égalité de plusieurs langues ne garantit pas leur survie. Pour éviter la disparition de certaines langues, le modèle du maintien linguistique soutient les langues les plus fragiles afin de signaler à la population qu'elles valent la peine d'être apprises et utilisées régulièrement.

Dans un article plus récent, Patten (2003) approfondit les fondements théoriques des modèles mentionnés en se basant sur la théorie politique libérale de Rawls, selon laquelle les modèles de rationalisation linguistique et de maintien linguistique risquent de violer des libertés individuelles centrales (en ne reconnaissant pas toutes les langues) ou de n'être pas équitables (en privilégiant certaines langues dans le but de les maintenir). Il se concentre donc principalement sur le modèle du plurilinguisme institutionnel, qu'il développe davantage. Il y ajoute la notion de proportionnalité

(« prorated official multilingualism ») : l'égalité de traitement est toujours centrale mais le nombre de personnes demandant des services dans chaque langue officielle est pris en considération :

« Liberal neutrality directs public institutions to be fair to individuals who speak different languages, not to be fair to the languages themselves. Fairness to individuals would arguably require offering the same per capita level of assistance to the different languages those individuals speak. Where there are significant economies of scale in the provision of public assistance, equivalent assistance cannot be provided in less widely spoken languages without departing from this norm of fairness. Thus, a more restricted set of official language rights may be offered in less widely spoken languages, or speakers of such languages might be expected to travel further to find services in their own language, or the eligibility of such people to receive services in their own language may be constrained by a "where numbers warrant" proviso » (Patten, 2003, 372).

Apport pour la thèse et questionnements

Ces conceptualisations des droits linguistiques et de la justice linguistique permettent de situer le « régime linguistique » de l'Administration fédérale et constituent un outil pour saisir les traits généraux de la conception officielle du plurilinguisme. Elles permettent ainsi de mieux suivre l'organisation linguistique dans le pays et ses institutions publiques. Sur cette base, je me pose la question suivante :

De quelle façon les droits linguistiques généraux du pays sont-ils traduits dans les conceptions du plurilinguisme exprimées à l'Administration fédérale ? (question 4)

Je pense que le statut officiel des langues en Suisse est reflété dans la conception du plurilinguisme exprimée à l'Administration fédérale, surtout dans la conception institutionnelle mais aussi dans la conception des collaborateurs.

Cependant, le concept de droits et de lois linguistiques est contesté. D'une part, leur capacité de changer les situations établies est remise en question. Comme le constate Mackey (1989), 45),

« Au cours de la longue histoire des politiques linguistiques, de la fin du Moyen Age à aujourd'hui, les lois linguistiques n'ont pas réussi à changer le comportement qu'elles étaient censés modifier ».

Le chercheur part du constat que les multiples interdictions et obligations en matière de langue décrétées pendant plusieurs siècles n'ont pas eu les effets voulus, ou alors seulement après beaucoup de temps et une « application longue et intransigeante de politiques de linguicide systématique » (ibid., 46). Il observe que

ces politiques d'interdiction ont laissé la place au concept des droits linguistiques, censés protéger certaines langues en garantissant la possibilité de leur utilisation dans la sphère publique. Pourtant, selon lui, toute modification du comportement langagier demande une adaptation au contexte social dans lequel se fait toute politique linguistique. Ce contexte peut contenir des contraintes au niveau culturel, démographique, géographique et politique (ibid., 47) et empêcher les politiques à atteindre leurs objectifs si elles ne sont pas prises en compte. De plus, le « comportement usuel » d'une population doit être respecté :

« Dans le cas où elle suppose une volte-face dans le comportement usuel d'une population, la réglementation linguistique n'a souvent aucun effet. » (ibid., 49).

Le manque d'attention aux locuteurs et à leurs pratiques est la critique principale apportée aux théories des droits linguistiques. Dans ce contexte, Blommaert (2004, 55) affirme que :

« The world does not fit the linguistic rights paradigm ».

C'est pour cette raison que dans son introduction au droit linguistique, Turi (1989) se pose la question de savoir si une législation linguistique vise une langue en soi ou plutôt les locuteurs de cette langue. Il en conclut que la première variante n'est pas praticable et le démontre par plusieurs exemples de jurisprudence en matière de droit linguistique en France et au Canada où les Lois ont souvent été interprétées avec une perspective principale sur les besoins des locuteurs.

Blommaert (2001) soulève un autre problème de fond lié aux droits linguistiques : d'après l'auteur, garantir l'accès aux institutions étatiques dans toutes les langues des locuteurs ne leur donne pas forcément davantage de pouvoir dans la société. Même en appartenant au groupe majoritaire, une personne peut être discriminée sur la base de la langue qu'elle utilise, par exemple parce qu'elle n'utilise pas la variété standard ou parce que son registre est peu élevé. C'est ainsi que selon lui,

« Rights are fine, only, in practice they tend to be overruled by other factors of inequality » (ibid., 137).

Cependant, malgré les réserves apportées par ces réflexions sur les droits linguistiques, il me semble qu'une telle approche - notamment la distinction des droits instrumentaux et non-instrumentaux - est utile pour appréhender la promotion du plurilinguisme de l'Administration fédérale. Mon analyse prendra en compte les considérations sur les limites de ce concept. Surtout, je n'omettrai pas les locuteurs,

leurs pratiques et le contexte dans lequel ils agissent. J'investiguerai la façon dont la réglementation des langues et les droits et obligations qui en découlent, sont vécus sur le terrain et la manière dont ils sont intégrés – ou non – dans les pratiques linguistiques quotidiennes des collaborateurs. En effet, à première vue, la réglementation mise en place semble difficile à appliquer dans le contexte de l'Administration fédérale, où la majorité des collaborateurs sont germanophones. Comme l'observe Mackey au Canada,

« Transformer une population de fonctionnaires spécialisés dont la motivation principale est axée non pas sur la langue mais surtout sur l'avancement de leur profession et de leur carrière n'est pas une tâche facile. Il s'agit d'adultes unilingues dont les besoins linguistiques ont déjà été entièrement remplis par la langue maternelle. » (ibid., 50).

Il me semble donc essentiel de prendre en compte ces données de contexte, de tenter de comprendre comment les acteurs y mobilisent les différentes langues et quelles ressources celles-ci constituent sur le lieu de travail de l'Administration fédérale. Mon attention principale sera portée aux conceptions sur les langues et le plurilinguisme exprimées par les différents acteurs sur le terrain. Comme le rappellent Freeland et Patrick (2004), les conceptions des locuteurs sont centrales dans le cadre de la formulation des droits linguistiques.

Le point qui suit focalise essentiellement sur des contextes professionnels plurilingues. Différentes recherches montrent comment le plurilinguisme est conçu dans divers lieux de travail et comment la ou les langues sont mobilisées simultanément comme ressource de travail et comme symbole identitaire.

3.3. Recherches sur le plurilinguisme au travail

Roberts (2007, 408) fait remarquer qu'il n'existe que peu de recherches sur les lieux de travail plurilingues : beaucoup de sites poseraient des problèmes concrets à la recherche, causés notamment par la confidentialité requise. De plus, il serait très difficile de dissocier le pouvoir explicatif de la langue et de la culture face à d'autres facteurs comme les identités de travail, les exigences fonctionnelles du travail et aussi les spécificités liées à l'équipe.

Néanmoins, des recherches sur les lieux de travail plurilingues - dont les résultats m'ont permis de prendre connaissance de différentes manières d'organiser le

plurilinguisme sur un lieu de travail - existent. Je me suis exclusivement intéressée à des lieux de travail du secteur tertiaire pour que les problématiques confrontées au sujet de la langue soient comparables à celles de l'Administration fédérale. La plupart des études dont j'ai pris connaissance se sont concentrées sur les pratiques linguistiques et les politiques linguistiques dans des organisations multinationales. Leurs résultats montrent que la langue est considérée comme une ressource double : d'une part elle est perçue comme outil de travail, d'autre part comme symbole d'appartenance. Pourtant, quelle que soit le genre de ressource mise en évidence, son efficacité est remise en doute par les chercheurs : les lieux de travail qu'ils observent montrent que les politiques linguistiques ne parviennent ni à faciliter le travail, ni à souder les employés entre eux. En effet, elles créeraient même de nouveaux problèmes de communication et de discrimination dus à la nécessité de traduction et à l'insuffisance des compétences linguistiques des collaborateurs.

Dans son « state-of-the-arts » sur le plurilinguisme dans les lieux de travail européens, Gunnarson (2014) constate que les compagnies et organisations multinationales utilisent généralement l'anglais ou une autre langue globale comme leur langue d'entreprise. Cette langue est utilisée comme une « lingua franca » dans des réunions et dans la communication écrite et exprime symboliquement l'unité de l'entreprise (ibid., 14). Mais en même temps, instaurer une langue commune est également considéré comme un moyen de simplification des processus de travail. La chercheuse distingue des cas où la langue d'entreprise pénètre l'ensemble de l'organisation et où les employés sont supposés la maîtriser. Dans d'autres cas, la langue officielle ne serait utilisée que dans les réunions aux niveaux supérieurs et pour des contacts externes et internationaux (ibid., 15).

Selon les résultats de l'étude de Marschan et al. (1997) dans une entreprise multinationale finlandaise d'ascenseurs, une langue d'entreprise commune – l'anglais – n'assure pourtant ni une meilleure communication, ni un sentiment d'appartenance à l'entreprise. Premièrement, les activités extérieures doivent répondre à des demandes provenant d'environnements linguistiques multiples. Il est donc important que l'entreprise fonctionne également dans d'autres langues. Deuxièmement, la langue d'entreprise ne parvient à souder que le sommet de l'organisation.

C'est dans ce sens que, selon Fredriksson (2006, 409), les cadres supérieurs d'entreprises internationales représentent une élite transnationale qui se définit par la pratique de l'anglais. Les entretiens effectués par Marschan et al. (ibid.) avec des cadres moyens et des collaborateurs spécialisés ont en effet révélé qu'aux niveaux hiérarchiques moins élevés, l'anglais est peu ou pas du tout maîtrisé. Cela constituerait d'ailleurs une barrière importante pour la formation d'une culture organisationnelle commune à ces échelons. Ce manque de compétences en anglais affecterait également le bon déroulement des processus de travail : il empêche la constitution de réseaux interpersonnels entre les employés des différents sites de l'entreprise, néanmoins perçus comme essentiels pour les organisations décentralisées. De plus, les chercheurs ont observé que le manque de compétence de la lingua franca mène à différents comportements contreproductifs : certains collaborateurs ignorent les communications en anglais et ne cherchent pas à les traduire. D'autres demandent de l'aide à des collègues maîtrisant l'anglais. Pourtant, ce système d'entre-aide informelle risque de mener à la situation où certains collaborateurs attribuent une grande partie de leur temps de travail à des traductions. En outre, la qualité de ces traductions n'est pas toujours garantie. Selon les interviewés, ces dysfonctions ne sont surmontables qu'en améliorant les compétences d'anglais des collaborateurs. D'ailleurs, des cours d'anglais étaient proposés dans divers sites, mais leur rythme hebdomadaire était considéré comme inapproprié pour atteindre un niveau de maîtrise adéquat. C'est pour cela que la politique de recrutement tendait à privilégier des collaborateurs possédant déjà les niveaux requis. Les auteurs appellent cette stratégie l' « *achat* » des compétences requises (« buying-in » of required language skills, ibid., 595). La décision d'une entreprise d'adopter une *lingua franca* peut mener ainsi à des discriminations à l'embauche.

Dans leur étude sur la lingua franca dans deux succursales de la multinationale Siemens situées en Finlande et en Allemagne, Fredriksson et al. (2006) arrivent à une conclusion similaire. Les chercheurs ont observé qu'outre la lingua franca, plusieurs autres langues sont utilisées quotidiennement dans ces entreprises, entre employés, avec des clients ou encore avec des fournisseurs. Des compétences en anglais n'étaient pas requises ni acquises dans toute l'organisation (ibid., 417) ce qui, selon les interviewés, représentait le plus grand défi de la diversité linguistique

de l'organisation : cela mènerait à ce que des messages se perdaient ou étaient mal compris et surchargerait les personnes maîtrisant mieux l'anglais que leurs collègues. De plus, cela empêcherait la création d'une forme de cohésion des collaborateurs au sein de l'entreprise.

L'importance de langues supplémentaires (aussi bien pour les contacts internes qu'externes à l'entreprise) et le fait que l'anglais ne soit pas maîtrisé par l'ensemble des collaborateurs forment également les points principaux soulevés par Angouri et Miglbauer (2014) qui ont interviewé et observé des collaborateurs dans douze entreprises multinationales de six pays européens. Ces entreprises avaient choisi l'anglais comme lingua franca. Les chercheuses se sont particulièrement intéressées aux perceptions des collaborateurs du rôle des langues sur leur lieu de travail. Selon leur analyse sur le terrain, l'anglais était associé comme ouvrant l'accès à une « culture globale ». Cette langue aurait permis aux interviewés d'être mobile sur le plan mondial et de s'adapter à différents lieux de travail (ibid., 159). Pourtant, malgré le fait que les interviewés s'identifient ainsi à la lingua franca, les langues locales sont considérées comme étant essentielles dans les relations avec la clientèle et les fournisseurs. Ce fait a également été relevé par Lonsmann (2014). Dans son étude dans une entreprise internationale au Danemark, elle observe que le manque de compétences linguistiques aussi bien dans la lingua franca que dans les langues locales serait problématique: la chercheuse montre comment les employés internationaux, qui sont souvent compétents en anglais mais qui manquent de compétences dans la langue locale, sont tout aussi exclus que les employés « locaux » qui n'ont pas suffisamment de notions d'anglais. Alors que pour les premiers, cette exclusion est d'ordre social, pour les derniers elle est professionnelle : les collaborateurs « locaux » sont exclus d'informations importantes parce qu'ils ne les comprennent pas. Selon eux, leur manque de connaissance de la lingua franca les empêche d'accéder à un meilleur poste dans l'entreprise. De leur côté, les collaborateurs « internationaux » qui ne maîtrisent pas le danois se sentent exclus parce que les contacts informels et de transferts de connaissances se font en cette langue. Cela les mène à croire qu'ils n'ont aucune chance de continuer à faire carrière dans la hiérarchie de l'entreprise.

A partir de son étude ethnographique dans une entreprise de gestion des passagers et des bagages située à l'aéroport international de Zurich, Duchêne (2011) observe

que les « besoins en matière de langues » sont fortement rattachés au type d'activités (ibid., 89). Officiellement, les compétences plurilingues ne sont pas nécessaires, à part l'allemand qui constituerait une obligation dans le but d'une communication adéquate entre employés (ibid., 90). De plus, le suisse allemand serait fortement recommandé dans les secteurs rattachés à la clientèle (espaces de travail « visibles ») « afin de préserver la dimension nationale et locale *authentique* (alémanique) de l'aéroport ». Le français est considéré comme utile, l'italien n'est pas mentionné. Selon l'auteur, les langues participent ainsi à une logique de hiérarchisation des activités de travail, « donnant accès à des degrés variés de visibilité ou d'invisibilité, au sein d'espaces de travail socialement stratifiés, où visibilité rime avec désirabilité » (ibid., 94). Pourtant, le travail « visible » implique des situations où les employés doivent non seulement maîtriser l'allemand, le français et l'anglais, mais s'adapter à la langue du passager, notamment en cas de complications. A cet effet, l'entreprise a établi une liste d'employés maîtrisant des langues « exotiques » (terme employé par une cadre interviewée). Ces employés, issus de la migration, travaillent surtout à des postes « invisibles » parce qu'ils n'ont pas le niveau d'allemand (ou de suisse allemand) requis pour les postes « visibles ». Dès lors, ils y sont appelés en cas de problèmes linguistiques urgents avec des passagers. Les personnes constituant ce « réservoir linguistique » ou, dans les termes de l'auteur, ces « ressources langagières activables sur demande » (ibid., 96) ne sont pas davantage rémunérées parce que l'entreprise considère que ces compétences linguistiques sont « innées ». Elle justifie ainsi le fait que ces services ne sont pas récompensés financièrement. L'auteur nomme ce phénomène la « banalisation » des compétences linguistiques et conclut que :

« Le plurilinguisme est fondamentalement reconnu comme un apport pour l'entreprise, mais – et ceci s'avère fondamental – [...] il profite avant tout aux institutions de pouvoir lorsque celles-ci y trouvent un intérêt économique (ibid., 83) [...] Le plurilinguisme revêt certes une certaine valeur marchande qui permet de valoriser certaines (mais pas toutes) compétences linguistiques. Reste que la logique économiciste des langues recrée des processus de hiérarchisation à la fois entre les langues et les locuteurs, ceci dans une logique de marché, labile et en constante évolution. » (ibid., 104).

La dernière étude que je voudrais présenter et que j'ai déjà mentionnée dans ce chapitre est celle de LeBlanc (2008, 2010) portant sur les pratiques linguistiques et les représentations langagières dans une agence gouvernementale au Nouveau Brunswick. Officiellement, les langues de travail y sont l'anglais et le français mais

même si les francophones sont majoritaires, essentiellement l'anglais est utilisé lors des rapports de travail. Selon les interviewés, cela est dû au manque de compétences en français des collaborateurs anglophones. Pourtant, selon les observations du chercheur, le français est souvent utilisé entre les francophones. Cependant, l'anglais serait généralement perçu comme « la langue des affaires et de l'administration, voire la langue de la réussite professionnelle, le français n'étant pas toujours apte, pour sa part, à remplir ces mêmes fonctions » (ibid., 2010, 38). De plus, l'insécurité linguistique concernant le français que les interviewés francophones laissent transparaître – liée au fait qu'ils n'utilisent plus le français au niveau professionnel et à des variétés régionales qu'ils utilisent – contribue au fait que l'anglais est plus utilisé. LeBlanc en conclut que « l'analyse des dynamiques sociolinguistiques d'un milieu doit à tout prix prendre en compte la dimension symbolique de la langue ou, autrement dit, les représentations qu'entretiennent les locuteurs à l'égard des langues et des variétés en contact » (ibid., 57).

Apport pour la thèse et questionnements

Les considérations sur le plurilinguisme sur le lieu de travail présentées ci-dessus forment la base de mon questionnement sur le fonctionnement d'une administration publique plurilingue. Les résultats de différentes recherches menées dans ce domaine démontrent les problèmes organisationnels liés à la définition d'une ou plusieurs langues de travail et son incidence sur la communication ainsi que sur le sentiment d'appartenance dans une entreprise. L'un des problèmes centraux est le manque de connaissances linguistiques menant également à des discriminations à l'embauche. D'autres formes de discrimination surgissent, lorsqu'au contraire, des compétences plurilingues ne sont pas spécifiquement valorisées. Cela se répercute sur le sentiment d'appartenance à l'entreprise, sentiment qui n'est pas partagé par les employés exclus de différentes sphères de travail à cause de leur manque de connaissances linguistiques, que ce soit de la « lingua franca » ou des langues locales. Les tensions entre les conceptions de la langue comme ressource économique et ressource symbolique problématisées par Heller et Duchene (2012b) et présentées plus haut s'appliquent bien à ces observations : d'une part, les politiques linguistiques des entreprises étudiées conçoivent la langue comme « profit », permettant d'optimiser les processus de travail. D'autre part, en mettant en

avant l'aspect identitaire des langues, elles les perçoivent comme « pride ». Sur la base de ces connaissances, je m'intéresse à la manière dont ces problématiques sont adressées à l'Administration fédérale et quelles mesures ont été prises pour les contrer.

A part celles de Duchêne et de LeBlanc, les recherches sur lesquelles se basent ces questions sont avant tout descriptives. En considérant les théories de sociolinguistique critique présentées plus haut, je souhaite aller au-delà de la description des pratiques linguistiques décrites par mes interviewés afin de pouvoir saisir les différentes conceptions du plurilinguisme qu'ils intègrent et les rapports de pouvoir entre les différentes langues perpétués par ces conceptions.

Afin d'analyser les politiques linguistiques concrètes promouvant le plurilinguisme à l'Administration fédérale, je me suis tournée vers les théories concernant la mise en œuvre des politiques publiques et leurs instruments ainsi que les politiques symboliques, la culture et l'hypocrisie organisationnelle. Elles seront présentées au point suivant.

4. La mise en œuvre des politiques linguistiques

Mon approche de la mise en œuvre des politiques linguistiques part des réflexions générales sur la mise en œuvre des politiques publiques. Ces réflexions me mèneront à la question de la marge de manœuvre des fonctionnaires qui me servira pour comprendre pourquoi les objectifs de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale ne sont pas atteints, malgré une réglementation détaillée. A ce sujet, les réflexions de Lipsky (1980) sur les marges de manœuvre des agents administratifs aux guichets (« street level bureaucrats ») prendront une place centrale. Des considérations sur les politiques symboliques et les règles informelles viendront compléter ces réflexions.

Finalement, les typologies faites par des théoriciens des instruments de l'action publique me permettront de mieux appréhender les caractéristiques des mesures prises et les difficultés spécifiques qu'elles posent lors de leur application. Deux classifications sur les instruments des politiques publiques – de Vedung (1998) et Schneider et Ingram (1990) – me paraissent particulièrement utiles pour comprendre la gestion de la diversité linguistique. Les conceptions de la « soft governance » et la « soft law » me permettront de cerner le caractère flexible et non-obligatoire de la réglementation mise en place pour promouvoir le plurilinguisme à l'Administration fédérale.

4.1. La mise en œuvre des politiques publiques

Les pionniers de l'étude sur la mise en œuvre des politiques publiques sont Pressman et Wildawski (1973), qui considèrent celle-ci comme l'accomplissement d'un objectif fixé par une décision publique (Hassenteufel, 2008, 84). Les théories de la mise en œuvre des politiques publiques partent du constat d'écart entre les programmes d'action publique et les pratiques effectives sur le terrain. Deux approches différentes peuvent être observées, l'approche « top down » et l'approche « bottom up ».

Dans l'approche « top down », les chercheurs observent le cheminement des politiques depuis le haut de l'administration - où elles ont été décidées – jusqu'à leur concrétisation sur le terrain. Hassenteufel (2008, 84) attire l'attention vers la

dimension prescriptive qui découle de cette approche, cherchant la façon la plus favorable pour mettre en œuvre les décisions politiques. L'échec d'une politique publique est interprété selon trois perspectives principales : l'ineffectivité (les décisions opérationnelles ne sont pas acceptées ou comprises par les opérateurs), l'inefficacité (les objectifs ne sont pas atteints) et l'inefficience (les coûts sont trop élevés par rapport aux bénéfices) (Lascoumes et Le Galès, 29-30). Selon Lascoumes et le Galès, l'un des problèmes principaux de cette approche est la perception d'une politique publique comme une intervention directive dotée d'une autorité et d'une forte légitimité (ibid., 35). En réalité, il serait pourtant rare que tous les acteurs concernés soient mobilisés par la politique. Objectifs, intérêts, moyens attribués et répartition des compétences dans le cadre d'un programme gouvernemental seraient souvent ambigus, peu clairs, contradictoires ou aussi imprévisibles.

Dans l'approche « bottom up » la mise en œuvre d'une politique est considérée comme une performance (Lascoumes et Le Galès, ibid. 27). Lascoumes et Le Galès (idem) utilisent une métaphore musicale pour décrire cette approche:

« Ce sont ici les interprètes et l'auditoire qui sont mis au centre de l'analyse et non plus la partition et le compositeur. La musique produite est une partition appropriée par des interprètes qui lui donnent matière et couleur ».

En effet, dans mon analyse, les manières dont les différents acteurs conçoivent le plurilinguisme sont centrales et influencent, selon moi, l'atteinte des objectifs de promotion du plurilinguisme.

Selon cette perspective, il ne suffit pas de réglementer l'action des agents administratifs car ceux-ci ont toujours une marge de manœuvre individuelle (Hassenteufel, 87). Ils agissent sur la base des éléments de la politique plus ou moins définis, en interaction avec les publics cibles, le contexte social et politique et d'autres organisations concernées. C'est ainsi qu'ils développent un pouvoir discrétionnaire qui rend l'ensemble de leurs actions difficilement contrôlable par une autorité hiérarchique (Lascoumes et le Galès, ibid., 35). Ce pouvoir discrétionnaire fait l'objet de l'analyse de Lipsky (1980). Je présenterai sa théorie sur les « street level bureaucrats » dans les lignes qui suivent car je considère ses réflexions très utiles pour mon analyse.

Lipsky (1980) remarque que certains clients sont favorisés par les administrations de service public au détriment d'autres clients, même si les réglementations officielles demandent un traitement égal, standardisé. Il se demande comment cela est possible et s'intéresse particulièrement aux fonctionnaires en contact direct avec la population, souvent positionnés au bas de la hiérarchie administrative (les « street level bureaucrats »).

Selon Lipsky (ibid., 13), les street-level bureaucrats ont un pouvoir décisionnel lorsqu'ils interagissent avec les citoyens malgré les règles qu'ils sont censés suivre. Leurs actions individuelles forgent ainsi le comportement d'un service (« agency behavior ») et donnent les contours aux politiques. Cela est rendu possible grâce à leur marge de manœuvre plutôt élevée et leur relative autonomie par rapport à l'autorité organisationnelle. Selon l'auteur, cette marge de manœuvre se situe dans la détermination de la nature, de la quantité et de la qualité des bénéfices et sanctions fournies par leur service. Elle découlerait de leurs tâches complexes, nécessitant souvent d'agir cas par cas (ibid., 19) :

« Policemen decide who to arrest and whose behavior to overlook. Judges decide who shall receive a suspended sentence and who shall receive maximum punishment. Teachers decide who will be suspended and who will remain in school, and they make subtle determinations of who is teachable » (ibid., 13).

La plupart de mes interviewés ne sont pas des « street level bureaucrats » mais travaillent à des échelons plus élevés de l'administration. Pourtant, l'étude de Lipsky (1980) sur la marge de manœuvre des « street level bureaucrats » dans la mise en œuvre des politiques permet d'enrichir ma réflexion : en effet, nous verrons que les mesures de promotion du plurilinguisme sont souvent appliquées selon le bon-vouloir des collaborateurs. Les règles concernant les pratiques linguistiques et les recrutements à l'Administration fédérale laissent une grande marge de manœuvre aux collaborateurs, surtout aux chefs de service, responsables des recrutements et de l'organisation du travail dans leurs unités. Je présenterai dans mon analyse que la plupart des interviewés de l'Administration fédérale mentionnent des situations dans lesquelles il serait impossible de suivre les instructions concernant le plurilinguisme. Sinon, le travail ne pourrait pas être fait de manière efficace et la communication avec la population ne serait pas garantie.

Pourtant, Lascoumes et Le Galès (ibid., 38) rendent attentif au fait qu'on ne peut pas donner uniquement la responsabilité aux acteurs chargés de la mise en œuvre pour expliquer les blocages dans la réalisation d'un programme public; le contexte de la mise en œuvre de la politique jouerait souvent aussi un rôle décisif. Pour prendre en compte cet élément, je me suis basée sur des réflexions sur la culture et l'hypocrisie organisationnelle ainsi que sur les politiques symboliques.

4.2. Politiques symboliques, culture et hypocrisie organisationnelle

Le décalage entre les objectifs liés à une politique publique et sa mise en œuvre concrète est également une question fondamentale dans les études de l'organisation des entreprises, se fondant sur plusieurs disciplines comme la sociologie, la psychologie et les sciences économiques. Selon ces théories, les acteurs agissent selon des règles informelles plutôt que formelles (Hassenteufel, 87). Deux tentatives émises par les chercheurs dans les domaines de la sociologie et de la psychologie des organisations pour expliquer ce décalage semblent se tourner dans le sens de mon questionnement : d'une part, les entreprises seraient souvent guidées par une « culture organisationnelle » où des règles non-formelles – c'est-à-dire qui n'ont pas été formulées dans le cadre d'une stratégie officielle – auraient un poids considérable. D'autre part, ce décalage serait aussi l'expression de l'incompatibilité de diverses attentes envers les entreprises, plus spécifiquement celles d'ordre public. Je vais tenter d'explicitier ces deux théories dans les paragraphes 4.2.1 et 4.2.2. En dernier lieu, je m'intéresserai aux politiques symboliques qui contribuent également au fait que les mesures décidées n'aboutissent pas à une mise en œuvre selon les objectifs fixés.

4.2.1. Culture et hypocrisie organisationnelle

Selon Schein (1992, 68), la culture d'une entreprise ou d'une autre organisation est créée par des décisions prises en fonction d'expériences accumulées dans le passé. Il s'agit de manières d'agir considérées comme ayant été efficaces et qui deviennent la norme. Ces règles et régularités ne sont pas formelles mais sont intégrées de manière inconsciente dans le fonctionnement de l'organisation :

« Shared assumptions derive their power from the fact that they begin to operate outside of awareness » (Schein, 1992, 12).

Dans cette réflexion, la culture organisationnelle reflète les problèmes auxquels l'organisation a dû faire face et résulte de processus d'apprentissage qu'elle a traversés.

Selon la formulation de Blau et al. (1971, 46), il s'agit de modes d'activité et d'interaction observables mais qui ne découlent pas de la structure officielle de l'organisation. Selon leurs observations (ibid., 78),

« There arise patterned expectations and norms, which find expression in a network of social relationships and in prevailing practices ».

Avec sa théorie de l'hypocrisie organisationnelle, Brunsson (1989) montre comment cette culture informelle interne à l'organisation interagit avec les règles formelles officiellement affichées et pourquoi les contradictions entre les deux sont fréquentes.

Cette théorie part du principe que les organisations doivent répondre aux demandes de différents environnements qui peuvent être contradictoires. Il distingue les normes de l'« environnement technique » et de l'« environnement institutionnel » auxquelles les organisations doivent réagir :

« [...] most organisations have both a technical and an institutional environment. The technical environment evaluates and supports an organization in terms of its products and results; the institutional environment judges it on its structures, processes and ideologies » (ibid., 6).

L'hypocrisie organisationnelle selon Brunsson (ibid., 27) est le fait que l'organisation produise un discours qui satisfasse à une demande, prenne des décisions de manière à en satisfaire une autre et fournisse des produits qui remplissent celle d'une troisième.

Brunsson développe cette réflexion en se basant sur les considérations de Meyer et Rowan (1983) selon lesquels il est essentiel de différencier entre la structure formelle d'une organisation et ses activités quotidiennes : la conformité aux règles formelles serait souvent en contradiction avec des critères d'efficacité.

Selon Brunsson (ibid.), les normes de l'environnement institutionnel sont volatiles et pas toujours compatibles avec les normes de l'environnement technique. Lorsque cela apparaît, les organisations tentent de créer un ensemble de structures et de processus spécifique pour chacun des environnements. De ce fait, deux structures

organisationnelles émergent, l'une pour l'usage interne et l'autre pour correspondre aux attentes extérieures. Ainsi :

« Organizations can also produce double standards or double talk, i.e. keep different ideologies for external and internal use. The way management presents the organization and its goals to the outside world need not agree with the signals conveyed to the workforce (ibid.,7) [...] To talk inconsistently is not difficult; it is a natural output of the political organization whose members base their talk on different ideologies. Nor is it particularly difficult to make inconsistent decisions, at least so long as the decisions are not implemented, as is by no means always necessary » (ibid., 26).

Alors qu'opérer des changements sur le plan technique afin d'adapter l'organisation à des changements survenus au niveau sociétal ou légal peut s'avérer être complexe, l'environnement institutionnel peut être remanié plus facilement. Par exemple, la charte de l'entreprise peut être rapidement modifiée en guise d'adaptation à une nouvelle Loi alors que la mise en œuvre sur le terrain ne change pas : elle suivra dès lors d'autres standards, qualifiés comme informels.

Pour Brunsson, ce double discours adressant séparément la conformité aux règles formelles et les critères d'efficacité requis d'une organisation est un moyen d'appréhender les incohérences observables entre les deux. Cependant, il relève qu'il existe également des incohérences entre différentes normes institutionnelles : en effet, des intérêts différents génèrent des demandes variées, voire contradictoires auprès de l'organisation.

4.2.2. Politiques symboliques

Une réflexion différente sur le décalage entre objectifs et mise en œuvre des politiques publiques a pour point de départ qu'une cohérence entre les deux n'est pas forcément recherchée. Il s'agirait de « politiques symboliques », dont les discours agissent sur les perceptions et comportements du public sans forcément renvoyer à des mesures concrètes. Ces politiques démontrent avant tout l'attention des autorités publiques à un problème, les actions effectivement réalisées sont secondaires (Hassenteufel, 2008, 35).

Comme formulé par Hassenteufel (ibid., 35),

« C'est donc la dimension immatérielle de la politique publique qui prime : est moins visée la résolution des problèmes en tant que telle que l'adhésion à l'action des autorités publiques par des discours et des actes construits comme emblématiques. L'appui sur la symbolique étatique, sous la

forme de la mise en place d'une structure administrative par exemple, représente aussi une ressource importante pour signifier l'attention portée à un problème ».

Selon Edelman (1977), ces politiques sont utilisées par une organisation manipulatrice, dissimulant le fait que certaines politiques publiques n'ont pas d'effets et contribuent à maintenir le statut-quo. L'auteur le montre à l'exemple des politiques contre la pauvreté. De plus, selon lui, à travers les politiques symboliques l'Etat parvient à exclure des problèmes de fond du débat politique. Il donne l'exemple de programmes de sécurité routière intervenant dans les habitudes de conduite des conducteurs. L'attention est ainsi déviée du fait que certains accidents de voiture sont inévitables parce que l'être humain n'a pas les facultés cognitives nécessaires pour réagir de façon appropriée aux situations inattendues qui peuvent avoir lieu sur la route (ibid., 36). Pourtant, une telle politique - à défaut d'améliorer la situation de manière substantielle - façonne la conception du problème et de ses causes.

Appliqué à un exemple de la politique de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale, cette réflexion permet de comprendre que la sous-représentativité des francophones et italophones dans certaines unités n'est pas forcément due à un manque de sensibilisation ou de volonté des recruteurs. En effet, ces derniers sont les premiers visés par les mesures visant l'amélioration de la représentativité linguistique. Pourtant, nous verrons que les problèmes liés au bassin de recrutement et à la nécessité de s'adapter à la langue du Conseil fédéral et de la population souvent mentionnés par ceux-ci sont ignorés par la politique.

4.3. Les instruments de mise en œuvre des politiques publiques

Selon Lascoumes et Le Galès (ibid., 99), « la notion d'instrument d'action publique permet d'envisager l'action publique sous l'angle de techniques et d'usages qui structurent les politiques ». L'instrument serait aussi producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite (idem). Pour approfondir ma réflexion sur la mise en œuvre des politiques de promotion du plurilinguisme, je me suis donc penchée de manière approfondie sur les instruments mis en place à cet effet. Je me suis basée sur des théories spécifiques dédiées à ces instruments, présentées dans ce qui suit. Les réflexions sur les mesures flexibles et la « soft governance » dans lesquelles s'inscrivent les instruments de promotion du plurilinguisme figurent sous un point séparé.

Les instruments des politiques publiques sont choisis par les décideurs pour atteindre les objectifs fixés dans une politique publique (Rist, 1998, p. 153). Schneider et Ingram (1993, p. 338) précisent qu'il s'agit d'aspects qui visent à motiver le public cible à se conformer à une politique donnée ou à bénéficier des opportunités qu'elle engendre. Un instrument peut être plus ou moins précis, intrusif ou complexe et avoir un public cible plus ou moins large. Il existe un nombre important de classifications d'instruments des politiques publiques (pour une vision d'ensemble voir Lascoumes et Simard, 2011). Je me base avant tout sur deux d'entre elles dont la simplicité permet de les appliquer à toute politique, à savoir la classification de Vedung (1998) et de Schneider et Ingram (1990).

Vedung (1998) crée une classification tripartite très simple, où les instruments sont répartis entre « carottes » (= moyens économiques), « bâtons » (= régulations) et « sermons » (= informations). Elle est basée sur la typologie de pouvoir d'Etzioni (1964), où les différents moyens de pouvoir sont classifiés en moyens de pouvoir coercitifs (sanctions), utilitaires (salaires, contributions) et normatifs (persuasions, manipulations, suggestions).

Les « bâtons » sont des mesures qui influencent les individus au moyen de règles qui les obligent à agir en accord avec elles. Ces règles peuvent être liées à une sanction ou non et se différencient selon le degré de contrainte imposé aux destinataires. Selon Elmore (1987) et Schneider et Ingram (1990) les règles contraignantes sont efficaces s'il est probable que la politique ne soit pas respectée dans le cas contraire. Selon Lemaire (1998, 71), l'efficacité d'un instrument régulateur est associée à sa légitimité : il ne mène à un changement de comportement que s'il y a consensus social autour de la politique. Si la règle est perçue comme dépourvue de sens, elle ne sera pas respectée.

Selon Schneider et Ingram (1990, 514), certains instruments – qu'elles appellent « instruments d'autorité » fonctionnent grâce au sens de l'autorité des sujets, les incitant à faire ce que les instances supérieures leur ordonnent :

« Authority tools are one of the oldest and most common techniques used by government to achieve policy aims. These are simply statements backed by the legitimate authority of government that grant permission, prohibit, or require action under designated circumstances ».

De tels instruments seraient surtout utilisés dans la hiérarchie du gouvernement afin de guider les comportements des fonctionnaires aux niveaux subordonnés.

Les « carottes » impliquent soit l'obtention ou la déduction de ressources matérielles pour promouvoir ou dissuader d'un certain comportement. Selon Schneider et Ingram (1990), l'utilisation de ce type d'instruments dépend de l'hypothèse que les individus maximisent leur utilité et ne sont pas motivés à changer leur comportement s'ils ne sont pas encouragés de le faire par la promesse d'une somme d'argent, de nouvelles libertés ou d'autres récompenses. De plus, l'on part de l'idée que les individus sont à mêmes de prendre des décisions, reconnaissent des opportunités et sont suffisamment informés pour choisir entre les meilleures alternatives (ibid., 516).

Toutes les campagnes de communication s'inscrivent dans la catégorie des « sermons », que ce soit des brochures, des conseils personnalisés ou des programmes éducationnels. De la force de conviction est utilisée pour amener la population à agir dans le sens souhaité par la politique (de Brujn et Hufen, 1998, 17). Selon Vedung et Van der Doelen (1998, 111), l'information est un instrument de mise en œuvre des politiques incontournable : comme il n'est pas possible de contrôler les activités de tout un chacun, il est indispensable d'appeler les individus à la raison, à leurs valeurs morales et à un engagement volontaire. Pourtant, selon ces auteurs, l'information peut également être perçue comme un instrument « alibi » et symbolique qui est uniquement utilisé pour éviter des critiques au gouvernement parce qu'il n'agit pas dans un certain domaine. De plus, les auteurs considèrent que l'information n'est efficace que si le comportement souhaité sert également l'intérêt personnel. Pourtant, les individus ne doivent pas en être conscients: s'ils savent que l'action est utile pour leur bien privé mais n'agissent quand même pas dans son sens, il est probable que l'information à son sujet ne sera pas efficace (Vedung et Van der Doelen, 1998, 107-109).

Dans la typologie de Schneider et Ingram (1990), les « sermons » font partie des instruments de « capacité » (« capacity tools »), qui englobent néanmoins encore d'avantage de formes d'action, comme par exemple des formations et des ressources spécifiques mises à disposition. De manière générale, il s'agit de moyens qui sont offerts au public cible pour le rendre capable d'adopter le comportement souhaité par une politique publique. L'hypothèse sous-jacente à ces instruments est que des barrières liées à un manque d'information, de formation, d'éducation ou de ressources empêchent que les individus agissent dans le sens d'une politique donnée. Dans le domaine de la promotion du plurilinguisme, les cours de langues

offerts aux fonctionnaires - pour les rendre capables à se conformer aux directives encourageant les pratiques plurilingues - seraient un exemple pour ce type d'instruments.

Selon Doern et Wilson (1974 in Schneider et Ingram, 1990) toutes les mesures peuvent être déployées sur un « continuum de coercion » ("coercion continuum"), et les politiques se déplacent peu à peu d'un stade peu coercitif à un stade coercitif. Des instruments peu coercitifs seraient d'abord introduits afin d'affaiblir graduellement la résistance de certains groupes et d'ajuster leurs actions à l'intervention gouvernementale. Il s'agit donc de « faire mûrir » l'opinion publique avant l'introduction d'une nouvelle politique (Vedung et Van der Doelen, 1998, 113). Dans ce contexte, Van der Doelen (1998, 132) fait le rapprochement entre cette théorie et la « three E's strategy » - education, engineering, enforcement - de Paisley (1981) : d'abord, un problème de politique publique serait abordé par l'apport d'information, ensuite par l'application d'incitations et finalement par l'établissement de règles et de régulations. Pourtant, cette vision quelque peu pessimiste, selon laquelle l'information sert uniquement à légitimer l'adoption de mesures coercitives peut être contestée par une vision plus optimiste, selon laquelle les décideurs espèrent d'abord qu'un problème puisse être résolu par une méthode « douce » telle que l'information. Ils passent ensuite à une méthode « dure » si les objectifs ne sont pas atteints par cette méthode (Vedung et Van der Doelen, 1998, 113). De plus, selon Howlett et Ramesh (1995, 159), il n'est pas empiriquement vérifié que les choix des instruments deviennent de plus en plus coercitifs.

Selon Schneider et Ingram (1990), des mesures de sensibilisation sont nécessaires pour obtenir l'acceptation de règles; c'est seulement si les personnes perçoivent le problème qu'ils peuvent agir. Cela peut aussi être constaté pour les instruments de capacité : si leur objectif leur semble inutile, les acteurs ne sont pas susceptibles de s'approprier les outils que leur offrent ces instruments.

Selon Peters (1978), ce sont les cadres qui ont le plus d'influence sur la mise en œuvre des politiques de promotion et doivent donc être le plus fortement sensibilisés à leur sujet. Les recherches sur le « diversity management » démontrent aussi que le développement de programmes de promotion de la diversité dépend fortement des perceptions qu'ont les chefs de l'importance de ces programmes (Adler, 1991 ; Riccucci, 2002 ; Cox, 1993 ; Kellough et Naff, 2004).

La perception d'une politique est liée aux systèmes de valeur des acteurs. Ceux-ci sont au centre de la catégorie d'instruments que Schneider et Ingram (1990, 519) ont appelé « symboliques et exhortatifs ». L'hypothèse sous-jacente à ces instruments est que la population ciblée par une politique donnée est susceptible d'agir dans son sens si cette politique correspond à ses croyances. Ce type d'instruments appelle à des valeurs intangibles comme par exemple la justice ou l'égalité et utilise des images et symboles pour faire passer le message.

La dernière catégorie d'instruments formée par Schneider et Ingram (1990, 521) sont les instruments d'« apprentissage ». Ces instruments sont mis en place lorsqu'il n'est pas certain comment le problème visé peut être résolu ou de quelle manière il conviendrait d'intervenir. Leur but est l'expérimentation avec plusieurs approches afin d'acquérir des connaissances sur comment concevoir une mise en œuvre adéquate de la politique.

4.3.1. La « soft governance » et les mesures flexibles

Dans son ouvrage sur le « désenchantement » de l'État (« Entzauberung des Staates »), Willke (1983) constate que les politiques publiques n'atteignent pas leurs objectifs sociétaux :

« Würde ein grosses Unternehmen seine Produktions- und Organisationsziele so verfehlen, wie dies heute nahezu alle Staaten in Bezug auf ihre gesellschaftlichen Ziele tun, dann stünde ein Gang zum Unternehmensberater an » (ibid., 117).

Selon l'auteur, le principe d'organisation hiérarchique a atteint ses limites concernant la mise en œuvre des politiques publiques ; la grande complexité des systèmes étatiques ne permettrait plus des interactions « correctes » entre les différents niveaux décisionnels (ibid., 120). Pour pallier à cette situation, il propose d'instaurer des formes de pilotage alternatives, basées sur une coopération avec les acteurs touchés par une politique donnée. Cela implique une modification des relations entre l'État et la population qui doivent devenir plus étroites:

« Die gesellschaftlichen Akteure werden in die Entwicklung und Implementierung bestimmter Politiken eingebunden und verlieren damit ihre traditionelle Distanz zum Staat ». (ibid., 143)

Cette nouvelle manière de gouverner implique la mobilisation d'instruments différents des instruments traditionnels de mise en œuvre des politiques, basés sur la

législation et la contrainte. Selon Flückiger (2013), c'est aussi la complexité de notre société qui ne permet plus à une administration publique de ne recourir qu'à des instruments juridiques classiques tels que règlements ou décisions pour être efficace. Il observe que dans leurs pratiques, les administrations contemporaines préfèrent la coopération des administrés et la coordination des acteurs multiples prônées par Willke (ibid.) à l'unilatéralité des décisions et à la hiérarchie. De plus, elles privilégieraient l'incitation au détriment de l'obligation (ibid., 299).

Ces réflexions mènent au principe de la « soft governance », basée sur des outils non-coercitifs. Brandsen et al. (2006, 546) la définissent comme telle:

« The central government directs local authorities and agencies, not by hierarchically imposing what should be done but by providing unofficial guidelines on how to improve the quality of local practice. These guidelines contain information on the state of the art and best practices, as well as advice on what level of quality should be regarded as the professional standard ».

Selon les auteurs, la « soft governance » est une approche de la mise en œuvre des politiques basée sur l'information plutôt que sur la hiérarchie et où des lignes directrices non-contraignantes forment l'un des principaux outils utilisés. Ces lignes directrices peuvent être représentées sous forme de lettres, manuels et sites web. Flückiger (ibid.) les résume en actes de « soft law », qu'il définit comme des instruments étatiques orientant le comportement des administrés sans obligation juridique. Selon lui, ces instruments permettraient la conciliation des besoins de souplesse de l'administration - « ingrédient indispensable pour assurer une certaine efficacité » - et les exigences de légitimation, « essentielles pour garantir une gouvernance démocratique d'un Etat de droit » (ibid., 301).

Flückiger (idem) résume les avantages de la « soft law » comme suit : d'une part elle permettrait l'adoption d'une mesure qui n'aurait pas été acceptée si elle avait été obligatoire. D'autre part, une éventuelle future règle de droit peut ainsi être testée et les destinataires peuvent s'y habituer avant qu'elle ne devienne obligatoire. Finalement, le peu de formalités mobilisées par la « soft law », permettrait de

« contourner les lenteurs des procédures administratives ou parlementaires, de contenir l'hostilité des forces politiques à une nouvelle politique, de prévenir l'adoption d'une réglementation trop contraignante ou de pallier l'absence de compétence d'agir sous forme d'actes obligatoires dans certains domaines » (ibid., 301).

Comme le non-respect de la « soft law » n'est pas sanctionné, leur obéissance dépend de considérations morales, éthiques, politiques, économiques ou psychologiques (Flückger, *ibid.*, 309).

Selon Brandsen et al. (*ibid.*, 546), la combinaison de la responsabilité formelle (« formal accountability ») et de l'autonomie professionnelle autorisée par la « soft governance » améliore la qualité du service public car elle exploite l'expérience et la créativité des autorités locales : les lignes directrices « soft » peuvent être contournées si les acteurs ont des arguments fondés pour le faire. Si ces manières de faire alternatives rencontrent du succès, elles peuvent être intégrées dans les lignes directrices inofficielles et adoptées à une plus large échelle (*ibid.*, 547). Il s'agit ainsi d'un système de contrôle de qualité dynamique encourageant l'innovation.

La plupart des mesures de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale sont non-contraignantes et peuvent être utilisées de manière flexible. Elles peuvent ainsi être attribuées à des instruments de « soft governance » et de « soft law ». Pour leur analyse, je prendrai ainsi en compte les considérations à leur égard et les appliquerai à ma réflexion sur les instruments de promotion du plurilinguisme.

Apport pour la thèse et questionnements

Les classifications et réflexions figurant dans le cadre des théories sur les instruments de l'action publique me permettent d'analyser de manière approfondie les outils qui servent à l'administration à promouvoir le plurilinguisme. La plupart de ces outils sont explicités dans des règles fixées par la Confédération, dans des directives internes ou dans des Lois. Les théories sur les instruments de l'action publique permettent aussi de prévoir certaines difficultés dans la mise en œuvre ou concernant les conditions d'application. Les considérations sur les mesures non-obligatoires dans le cadre de la « soft governance » me seront utiles pour réfléchir à cette caractéristique saillante de la réglementation de la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale.

Une difficulté apparue pendant l'étude de ces théories dans le cadre de cette thèse est due à ce qu'elles n'ont pas encore été appliquées à la politique linguistique. Certaines politiques le plus souvent analysées empiriquement, comme la politique

environnementale et la politique fiscale sont très éloignées de la politique linguistique. Pourtant, elles me permettent de poser les questions suivantes :

Quelles sont les caractéristiques principales de la politique visant le plurilinguisme et la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ? Quelles sont les difficultés liées à ces caractéristiques ? (questions 5)

Je vais me dédier à ces questions lors de mon analyse de la conception institutionnelle du plurilinguisme et de la représentativité linguistique dans l'administration.

Cependant, comment expliquer le décalage souligné par les médias entre les instruments de mise en œuvre décidés et les actions concrètes sur le terrain, exprimé par le grand nombre d'interventions parlementaires et les résultats de l'étude de Kübler et.al. (2009) ? Les considérations sur les politiques symboliques, la marge de manœuvre des fonctionnaires et les règles non-formelles ainsi que le concept de l'hypocrisie organisationnelle offrent des pistes de réflexion. Selon ces théories, une politique n'est pas forcément mise en œuvre comme prévu. En pratique, d'autres normes et conceptions peuvent être en vigueur, visant des objectifs différents. Dans le cas du plurilinguisme à l'Administration fédérale, ces considérations m'amènent à me poser la question de savoir *quelles sont les normes et conceptions officielles du plurilinguisme sur le lieu de travail et quelles sont les normes et conceptions inofficielles (question 6)*.

5. Synthèse

La problématique de cette thèse est influencée par différentes disciplines. La théorie de la bureaucratie représentative, la première théorie présentée dans ce chapitre, a été développée dans les sciences politiques, plus particulièrement dans les sciences administratives. Les thématiques principales soulevées par cette théorie sont la légitimation du gouvernement, l'égalité des chances et le lien entre le gouvernement et la population. Elles me permettent de me pencher sur les objectifs poursuivis par le principe le plus ancien et le plus débattu concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale, à savoir la représentativité linguistique. En outre, le concept de la bureaucratie représentative peut être considéré comme l'expression théorique de la métaphore selon laquelle l'Administration fédérale constitue le « reflet » du plurilinguisme en Suisse.

J'ai relevé deux barrières à cette théorie qui empêchent de saisir les enjeux d'une administration plurilingue: premièrement, elle ne prend pas en compte l'influence que d'autres objectifs poursuivis par la politique du personnel d'une organisation exercent sur la représentativité linguistique. Deuxièmement, elle n'a pas été développée en relation avec la diversité linguistique. En Suisse, les groupes linguistiques ne sont pas comparables à d'autres groupes sociétaux auxquels la théorie a été appliquée, comme par exemple les minorités ethniques aux Etats-Unis. En effet, les groupes linguistiques minoritaires en Suisse (c'est-à-dire non-germanophones) ne sont pas considérés comme des groupes subissant des discriminations évidentes les excluant de la sphère politique. Pourtant, il est considéré que des « barrières linguistiques » leur rendent l'accès à la politique fédérale et ses institutions plus difficile. Pour ma recherche, j'ai donc été amenée à me tourner vers des auteurs et théories se dédiant à des phénomènes d'exclusion dus à des différences linguistiques.

Un concept principal guidant mes réflexions à ce sujet est celui de l'idéologie langagière, développé en sociolinguistique critique. Il met en lumière l'importance des conceptions que se font les acteurs des langues parlées dans la société. Je me suis particulièrement fondée sur les travaux de Heller et Duchêne (2012b) conceptualisant une idéologie prédominante dans la société actuelle. Cette idéologie est marquée par la tension issue de deux valeurs attribuées aux langues : la valeur identitaire et la valeur économique. Dans la première, les variétés locales et les

langues minoritaires sont affichées et leur pratique est considérée comme importante. Dans la deuxième, les langues sont perçues comme des ressources permettant, par exemple, d'accomplir un travail efficace. Dans une telle compréhension, seules certaines langues principales bénéficient d'une promotion.

Des hiérarchies entre les différentes langues ou variétés linguistiques peuvent ainsi être observées, influençant fortement les langues parlées et promues dans le domaine public. Pour comprendre d'éventuels déséquilibres et arriver à une explication approfondie des enjeux du plurilinguisme à l'Administration fédérale, je vais m'intéresser aux conceptions officielles – exprimées dans les textes sur le plurilinguisme produits par l'institution – et aux conceptions inofficielles, exprimées par les collaborateurs.

Le point de départ pour cerner la conception inofficielle du plurilinguisme à l'Administration fédérale est constitué par les résultats de Kübler et al. (2009). Pour cerner la conception officielle, je me suis intéressée aux théories sur l'utilisation des langues et du plurilinguisme dans les institutions publiques. Ces théories se situent dans différents domaines, avant tout en théorie politique. Le statut et la reconnaissance publique des langues dans les pays plurilingues y sont des thématiques centrales. Pourtant, ces théories se concentrent surtout sur les différentes formes que peut prendre la législation concernant les langues. Par exemple, en distinguant entre droits « instrumentaux » et « non-instrumentaux » (Rubio-Marin, 2003) ou entre « promotion identitaire » et « affirmation symbolique » (Patten, 2001). Dès lors, ces théories n'apportent aucun élément de réflexion sur l'application de ces principes ou sur leurs enjeux pratiques dans une institution donnée. L'omission du contexte et des pratiques langagières des locuteurs est d'ailleurs l'un des objets de critique principaux du concept des droits linguistiques (Blommaert, 2001, 2004 ; Mackey, 1989 ; Turi, 1989). Je pense néanmoins qu'une analyse des directives et mesures mises en place à l'Administration fédérale pour promouvoir le plurilinguisme est essentielle pour y comprendre la conception institutionnelle du plurilinguisme. Je me suis donc également tournée vers les théories issues de la mise en œuvre et l'instrumentation de l'action publique. Des classifications d'instruments et l'analyse de leurs effets menées dans ce cadre (Schneider et Ingram, 1990 ; Vedung, 1998) ainsi qu'une réflexion sur les règles non-contraignantes et la « soft governance » (Willke, 1983 ; Flückiger, 2013) me donnent

des outils pour saisir les mesures de promotion du plurilinguisme instaurées à l'Administration fédérale.

Comme nous l'avons déjà constaté pour les différents concepts présentés jusqu'à maintenant, ces théories n'ont jamais été appliquées à la politique linguistique. Cela est problématique dans la mesure où ces théories visent une évaluation des impacts des différents instruments mis en œuvre. En effet, d'éventuels impacts sur le plurilinguisme peuvent difficilement être attribués à des instruments spécifiques et sont mesurables qu'avec difficulté. Bien que cela soit encore possible pour la représentativité linguistique, où l'on pourrait prendre comme points de comparaison les proportions des groupes linguistiques avant et après l'instauration d'une mesure particulière, cela me semble impossible à appliquer pour les mesures dans le domaine de l'utilisation des langues. Comment mesurer par exemple l' « égalité des langues » ?

Nous verrons qu'il existe un décalage entre les objectifs poursuivis par les instruments de mise en œuvre du plurilinguisme à l'Administration fédérale et la réalité sur le terrain décrite par les médias et dans les nombreuses interventions parlementaires. Une explication pour ce décalage, au dessus de l'évaluation des politiques ou des instruments, est présentée par la théorie de l'hypocrisie organisationnelle (Brunsson, 1989). Selon cette théorie, chaque organisation poursuit différents objectifs, parfois contradictoires. Elle distingue entre les objectifs « officiels » et « inofficiels ». Le regard sur la « culture organisationnelle » de Schein (1992), les « politiques symboliques » d'Edelman (1977) et sur la marge de manœuvre des « street level bureaucrats » de Lipsky (1980) permet également d'approfondir cette réflexion en se focalisant sur l'importance des objectifs informels, non-écrits, présents dans les organisations.

A nouveau, ces théories ne se réfèrent pas à des entreprises plurilingues. Pour relever d'éventuelles spécificités de ces entreprises, je me suis basée sur des recherches effectuées dans des organisations multinationales. Ces recherches m'ont permis de discerner des difficultés générales liées au plurilinguisme sur le lieu de travail. Pourtant, l'organisation linguistique adoptée le plus souvent par les organisations examinées - fondée sur le choix d'une « lingua franca » (van Parijs, 2013) - n'est pas applicable à l'Administration fédérale puisque dans ses principes de base, elle exclut un tel fonctionnement. Au contraire, elle propose une utilisation

égale de l'allemand, du français et de l'italien. Dès lors, ces études n'occupent pas une place centrale dans mon cadre théorique.

C : EPISTEMOLOGIE ET METHODE

1. Introduction

Le point de départ de cette thèse est l'analyse de Kübler et al. (2009), à laquelle j'ai étroitement collaboré. Je me suis essentiellement fondée sur les données qualitatives collectées dans le cadre de cette étude, surtout sur les entretiens semi-directifs menés dans deux offices fédéraux. De plus, j'effectue une analyse de contenu des principaux documents officiels concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale.

Ces méthodes qualitatives – entretiens semi-directifs et analyse de contenu - me paraissent particulièrement appropriées pour investiguer les enjeux du plurilinguisme à l'Administration fédérale suisse. Selon Rhodes (2005, 20), à travers les entretiens, il est possible de dépasser les discours officiels et de produire une authenticité qui ne peut pas être atteinte autrement. De plus, selon Brower et al. (2000), les méthodes qualitatives se prêtent spécialement bien à l'exploration de sujets encore peu étudiés, comme cela est le cas pour le plurilinguisme dans les institutions publiques.

En comparaison aux méthodes quantitatives, les méthodes qualitatives sont relativement peu utilisées dans l'étude des administrations publiques (Lowery et Evans, 2004). Cela est particulièrement vrai pour les études dans le domaine de la bureaucratie représentative, qui est l'une des théories principales sur lesquelles se fonde ma thèse (Kennedy, 2014). Je partage pourtant l'avis de Kennedy (ibid., 397), qui prétend que de telles méthodes dévoileraient de nouvelles questions empiriques et permettraient d'approfondir la compréhension au sujet de la perception de la représentativité bureaucratique à l'intérieur des organisations concernées. C'est pour cela que j'ai continué dans cette voie, empruntée déjà dans le projet de Kübler et al.

J'effectue une *analyse thématique* de mes données (Guest et al, 2012 ; Patton, 2001), c'est-à-dire que je les considère sous l'angle de différents thèmes. Je procède aussi bien de manière inductive (thèmes que je découvre petit à petit dans mes données lors de l'analyse) que déductive (thèmes que je recherche consciemment sur la base de mes connaissances théoriques et de mes hypothèses préalables).

Pour désigner les différentes conceptions exprimées dans le cadre de ces thèmes, je me réfère parfois au *discours* des différents acteurs. Je nomme *discours* le contenu

de déclarations et présuppositions faites lors des entretiens ou reproduites dans les documents écrits. Mon travail ne prétend cependant pas être une *analyse du discours*, véritable discipline analytique s'étant développée avant tout en sciences du langage et en sciences sociales.

Je suis consciente que j'exerce une certaine influence sur les interviewés, dont je dirige le discours à travers mes questions. Pourtant, le discours est tout autant dirigé par les interviewés eux-mêmes, qui décident des réponses qu'ils souhaitent donner. Suivant Heller (2011, 44), je considère les entretiens comme des récits formant des performances dans une situation donnée (« accounts that are situated performances in and of themselves »). Selon la chercheuse,

« They are what a certain kind of person tells another certain kind of person, in certain ways, under certain conditions ».

Dans ce cadre, les interviewés ont peut-être envie d'émettre des propos qui correspondent à certaines normes sociales et de répondre à ce qu'ils imaginent être les attentes du chercheur. Cette *désirabilité sociale* (Goffman, 1959) peut amener des biais parce qu'elle contribue à produire des données faussées (Bradburn et al., 1978 ; Nederhof, 1985). Nous verrons cependant que dans les interviews sur lesquels je me fonde, ce biais était limité.

Dans les paragraphes qui suivent, je présenterai mes données sous l'aspect des deux méthodes utilisées : les entretiens qualitatifs et l'analyse de contenu. Auparavant, je vais présenter les réflexions sur la position que j'ai adoptée face aux sujets de recherche.

2. Position face aux sujets de recherche

Cameron et al. (1997) ont conceptualisé trois formes de relations entre les chercheurs et leurs sujets : l'*éthique*, le *plaidoyer* (advocacy), et l'*empowerment*. La première forme, l'éthique, est la plus courante. Il s'agit pour le chercheur de respecter les questions éthiques soulevées par sa recherche et de sa responsabilité envers des personnes auprès desquelles il investit. Ce sont dès lors des recherches *sur* des sujets sociaux. Elles ne se fondent pas forcément sur l'idée que la recherche produise des bénéfices sociaux auprès des participants. Mais si cela se passe ainsi, c'est considéré comme une forme de « bonus » (ibid., 148). Dans la relation entre chercheurs et sujets de recherche, il s'agit essentiellement de trouver un équilibre entre des intérêts potentiellement divergents des deux parties. Dans ce sens, le chercheur se tient de respecter des principes éthiques, comme par exemple ne pas forcer les interviewés à s'exprimer d'une certaine manière ou à traiter leurs données confidentiellement. Pour arriver aux fins de sa recherche, il n'est pourtant pas tenu à informer clairement sur ses objectifs ou sur ses résultats. Selon Cameron et al. (1997, 148) il en résulte une relation asymétrique entre chercheur et sujets de recherche:

« The « ethical » model of relations between researcher and researched is an asymmetrical one in which the researched play a passive role ; the legitimate, knowledge-seeking objectives of researchers can be pursued by any means that do not infringe the fundamental rights of informants ».

La deuxième forme, le « plaidoyer » s'ajoute au modèle éthique : les chercheurs s'engagent non seulement à ne pas porter préjudice aux personnes participant à la recherche mais ils souhaitent aussi les aider (ibid., 148). En effet, comme le remarquent Cameron et al., cela arrive assez fréquemment que le chercheur soit sollicité par ses sujets de recherche, pour des conseils ou même pour prendre la parole en public en faveur de leurs intérêts. Il s'agit donc d'une étude *sur* et *pour* les sujets de recherche.

Néanmoins, pour Cameron et al., la possibilité devrait être envisagée que les connaissances générées par une étude soient mises à disposition des participants pour que ceux-ci puissent les utiliser pour leur cause. Formulé différemment, que les sujets étudiés aient eux-mêmes les connaissances et outils nécessaires pour agir. C'est ce que vise la troisième forme, l'« empowerment ». Ce type de recherche se

définit comme une recherche *sur, pour* et *avec* les participants de la recherche. Elle se base sur l'idée que les chercheurs interagissent avec leurs sujets et ne se positionnent pas au-dessus d'eux, avec le but d'étudier une réalité sociale existante à l'état pur. Au contraire, à l'aide de méthodes interactives, les sujets de recherche participent à l'élaboration des problématiques étudiées. Les connaissances ainsi générées sont partagées avec les participants (ibid., 153).

Dans la recherche de Kübler et.al. (2009), nous nous étions davantage inscrits dans les modèles de « plaidoyer » et d'« empowerment » : nous pensions qu'une injustice était à la base de la répartition inégale des groupes linguistiques au sein de l'Administration fédérale. Nous souhaitions comprendre les raisons et proposer des outils pour y remédier. Nous avons donc formulé des recommandations à la fin de notre rapport de recherche. Le professeur Kübler a été invité plusieurs fois à exposer nos résultats de recherche au sein de l'Administration fédérale et a participé de manière substantielle à l'élaboration du Guide pour le plurilinguisme publié par cette dernière⁶.

Dans ma thèse, je souhaitais me distancier du modèle de « plaidoyer ». Pour les raisons personnelles exposées dans l'avant-propos, je souhaitais faire une recherche ne dépassant pas le modèle éthique. En effet, les règles d'éthique générale en sciences sociale étaient suivies, c'est-à-dire que seulement des personnes ayant consenti (oralement) à participer à la recherche ont été interviewées. Puis, leur anonymat était respecté et assuré, comme cela leur a été promis. Leurs réponses ont uniquement été enregistrées avec leur accord et jamais à leur insu.

Vers la fin de la rédaction de mes résultats, je me suis aperçue que je pouvais considérer ma recherche comme une contribution utile lors de conceptions d'outils de mise en œuvre du plurilinguisme au sein de l'Administration fédérale. Ainsi, je pense que mes résultats peuvent susciter une réflexion à des collaborateurs fédéraux s'engageant pour le plurilinguisme à l'Administration fédérale. Il me semble qu'ils peuvent être utilisés pour mieux comprendre certains processus et pour mettre en œuvre des outils favorisant une administration plurilingue. C'est dans ce sens que ma recherche peut servir d'« empowerment » en faveur des personnes œuvrant pour le plurilinguisme à différents niveaux de l'Administration. Pourtant, il ne s'agit que

⁶ Office fédéral du personnel (mai 2009). *Guide pour la promotion du plurilinguisme*.

d'une application partielle du modèle d' « empowerment » tel qu'il est conçu par Cameron et.al., puisque les sujets de recherche n'étaient pas actifs lors de la conception de la recherche : ils n'ont pas été consultés sur leurs besoins et intérêts spécifiques dans le cadre de la thématique de la recherche et n'ont pas eu d'emprise sur la façon dont elle a été menée.

3. Analyse qualitative

3.1. Choix des offices fédéraux

Comme mentionné ci-dessus, mes données de recherche sont constituées par celles collectées lors de la recherche menée par Kübler et al. (2009). Le terrain de la recherche qualitative se limitait à deux offices fédéraux. Nous les avons sélectionnés sur la base des critères suivants :

- Les deux offices ne doivent pas faire partie du même département.

Ce critère s'explique par l'un des buts principaux de la recherche, qui était aussi de saisir les grandes différences en matière de représentativité linguistique entre les départements. Le choix de deux offices dans le même département n'aurait pas permis d'investiguer cette question de recherche. Nous verrons que dans le cadre de ma thèse, je me suis distanciée d'une telle comparaison. L'hétérogénéité des données que cette décision a entraînée est cependant restée un critère important. Cela vaut également pour le point suivant.

- Les offices doivent montrer une distribution différente des communautés linguistiques, que ce soit au niveau du personnel en général ou au niveau des cadres.

C'est ainsi que nous espérons pouvoir appréhender les raisons pour les grandes disparités dans la représentativité linguistique des offices. Nous avons choisi d'abord deux offices (l'office dans lequel les francophones étaient le mieux représentés et l'office dans lequel ils étaient le moins bien représentés de toute l'Administration fédérale) qui avaient refusé de participer à la recherche pour des raisons de confidentialité. Ensuite, nous avons choisi deux offices présentant des statistiques très semblables à ceux que nous avons sélectionnés en premier lieu. Nous avons nommé l'office dans lequel les germanophones étaient surreprésentés « Office 1 », l'autre « Office 2 ». J'ai gardé cette dénomination pour cette thèse.

- Les offices produisent un nombre de textes relativement élevé.

Comme la recherche de Kübler (ibid.) prévoyait de faire une analyse statistique sur la langue originale des actes législatifs produits, il était en effet important que les offices choisis élaborent de tels actes. Pour ma thèse, cette question n'est pas poursuivie mais les résultats de cet angle de recherche sont toujours d'actualité et permettent de mieux décrire les pratiques linguistiques dans les deux offices.

- Les deux offices ont des contacts fréquents avec les Cantons.

Ceci était important pour permettre une étude ultérieure sur les pratiques linguistiques dans les contacts entre l'Administration fédérale et les Administrations cantonales. Je n'ai pas prévu un tel développement dans le cadre de ma thèse. Cependant, les pratiques linguistiques avec les instances externes font toujours partie de mon objet de recherche. C'est pour cela que ce critère a également une signification pour la conduite de mon analyse.

Dans le cadre de la recherche de Kübler, nous avons analysé les deux offices séparément parce que l'un des objectifs principaux était d'obtenir des résultats à travers la comparaison. Au fur et à mesure de mon analyse, je me suis rendue compte que cette comparaison n'était plus nécessaire pour répondre aux questions principales que je me suis posée pour cette thèse : d'abord, quels sont les enjeux d'une administration plurilingue, puis comment la représentativité linguistique et les langues au travail sont-elles conçues par les différents acteurs. Apprendre à connaître l'influence du département ou de l'office sur la représentativité linguistique n'importait plus autant que dans la recherche précédente. Ici, les deux catégories principales ne sont plus les deux différents offices mais les discours des collaborateurs et ceux de l'institution. D'autre part, nous nous sommes rendus compte que les conceptions des acteurs diffèrent moins entre les offices qu'entre le type d'activité des collaborateurs, comme par exemple s'ils sont en contact avec la population ou non ou si leurs tâches sont directement liées à un Chef de département. Finalement, les documents officiels sur le plurilinguisme étaient généralement émis par le Conseil fédéral pour l'ensemble de l'institution. Il n'existait quasiment pas de directives ou de textes propres aux offices ou départements.

3.2. Observations et entretiens

Nous étions deux intervieweuses ; ma collègue Stéphanie Andrey, et moi-même. Nous nous sommes réparties le terrain de recherche, Stéphanie s'engageant principalement à l'Office 2 et je me dédiais à l'Office 1. Cette répartition s'est faite sur la base de nos connaissances linguistiques. Grâce à mon bilinguisme français-allemand, je maîtrise mieux l'allemand que Stéphanie (bilingue français-italien) et dès lors, il était évident que je me penche sur l'office principalement composé de germanophones. J'ai accompagné Stéphanie pour la plupart des entretiens avec les personnes germanophones de l'Office 2.

Nous avons interviewé les personnes sur leur lieu de travail, le plus souvent dans leur bureau. Pour ce faire, nous avons effectué un « stage » de trois mois dans chaque office, en raison de deux jours par semaine. Ces stages étaient liés à quelques tâches qui nous furent assignées par les offices : j'ai ainsi été mandatée d'analyser et de compléter une étude sur le plurilinguisme qui avait été rédigée par le Service du personnel. Stéphanie a été sollicitée pour faire une recherche d'information en préparation à un projet particulier (sans lien au plurilinguisme). Pendant ces « stages », une place de travail nous a été attribuée, où nous avons également eu accès à la communication interne circulant dans les deux offices à travers une boîte de messagerie Outlook et Intranet.

Pendant nos journées à Berne, je partageais un bureau avec la suppléante du Service du personnel, Stéphanie avec une secrétaire de direction. A part nos entretiens, nous avons l'occasion d'entendre comment les langues étaient utilisées dans notre bureau, dans les couloirs ainsi que pendant la pause et certaines séances de travail. Nous étions engagées par les Services du personnel des deux offices qui nous mettaient à disposition les documents que nous souhaitions.

Les observations que nous avons faites pendant ces « stages » viendront compléter des situations décrites dans les entretiens. Passer nous-mêmes une période assez longue sur le lieu de travail de l'Administration fédérale nous a permis de mieux comprendre les propos recueillis pendant les entretiens et de dépasser certaines idées préconçues. Hormis le fait de mieux pouvoir contextualiser le terrain, nous avons ainsi pu adapter nos guides d'entretien à une réalité plus concrète. Finalement, le fait de nous trouver sur place nous a permis d'être disponibles pour le

nombre important d'entretiens effectués. Pour convaincre certains collaborateurs de participer à un entretien, il a été favorable d'offrir la possibilité de faire notre connaissance au préalable.

Nous avons mené 49 interviews, 23 dans l'Office 1, 26 dans l'Office 2. Ils duraient entre 20 et 90 minutes. Les deux entretiens de 20 minutes étaient conduits avec des personnes travaillant à l'accueil des bâtiments des offices. Ce temps limité s'explique par le fait que ces entretiens ont dû être effectués pendant la durée d'une pause, ces personnes ne pouvant s'absenter pendant leur temps de travail.

Avec l'accord des interviewés, presque tous les entretiens ont été enregistrés. Dû à des pannes techniques et au refus d'une personne d'être enregistrée, deux entretiens par office n'ont pu être enregistrés. Lors de ces entretiens, nous avons pris les notes les plus détaillées possible.

3.3. Sélection des personnes interviewées

Nous avons sélectionné les interviewés en visant une bonne fiabilité des données. La fiabilité d'une analyse signifie que la probabilité est assurée que les mêmes résultats sont atteints si la recherche est reconduite ultérieurement (Briggs, 1986, 22). De plus, une bonne fiabilité signifierait également que les résultats sont transférables à d'autres objets de recherche similaires, par exemple à d'autres offices.

Les interlocuteurs ont été choisis selon les critères de sélection suivants : premièrement, selon un axe hiérarchique : nous souhaitons entendre des personnes occupant des postes à tous les échelons hiérarchiques. C'est ainsi que nous voulions relever le fait que le plurilinguisme est probablement perçu de manière différente selon la position des interviewés. En effet, certaines problématiques particulières ne se posent qu'aux échelons supérieurs, notamment celles liées au recrutement.

Deuxièmement, nous avons sélectionné les personnes interviewées selon un axe « output ». En vue d'une étude ultérieure sur les contacts entre l'Administration fédérale et les Administrations cantonales, nous voulions effectuer des entretiens dans des sections qui avaient des contacts avec l'extérieur, c'est à dire avec les Cantons et d'autres départements.

Troisièmement, nous avons choisi des personnes travaillant à des postes où le plurilinguisme représentait un enjeu spécial. Le plus souvent, ces personnes étaient sélectionnées sur la base de l'organigramme des offices. Il s'agissait par exemple d'une personne travaillant comme unique francophone dans une unité ou d'une personne dirigeant une section « mixte », alors que les autres sections de la même division étaient monolingues. Nous voulions ainsi confronter différentes réalités vécues dans le même office.

Finalement, dans les deux offices, nous avons interviewé tous les collaborateurs du Service du personnel et tous les collaborateurs italophones. Nous souhaitions obtenir un éclairage plus précis sur le fonctionnement des processus de recrutement propres aux offices. La décision concernant les italophones était motivée par le fait qu'ils étaient très peu nombreux dans les deux offices et qu'il nous semblait judicieux d'entendre les problématiques spécifiques et individuelles des collaborateurs de la langue officielle la plus minoritaire.

Nous avons formé deux groupes d'interviewés, le *groupe des cadres* et le *groupe des collaborateurs*. Nous avons déterminé comme cadres les personnes ayant des responsabilités sur des collaborateurs.

En tout, nous avons interviewé 19 cadres, neuf dans l'Office 1 et dix dans l'Office 2. Il s'agissait des deux directeurs d'office, des deux chefs du personnel, de cinq chefs de division, neuf chefs de section et une cheffe d'unité. Ces personnes avaient toutes déjà recruté des collaborateurs. Nous avons aussi interviewé 17 collaborateurs scientifiques (sept dans l'Office 1 et dix dans l'Office 2), 5 collaborateurs spécialisés (trois dans l'Office 1 et deux dans l'Office 2), 5 secrétaires (deux dans l'Office 1 et trois dans l'Office 2), deux huissières (une dans chaque office) et la suppléante d'un directeur du personnel (de l'Office 1).

3.4. Guides d'entretien

Suivant la méthode des entretiens semi-directifs, nous avons élaboré des guides d'entretien adaptés aux différents groupes d'interviewés (cf. annexe présentant les guides d'entretien). Les entretiens semi-directifs permettent un échange fluide, dans lequel les participants ont l'occasion d'approfondir des points spécifiques ou d'apporter de nouvelles dimensions sur les thématiques abordées (Flick, 2007).

De manière générale, les questions posées se divisaient en trois parties : premièrement, nous avons posé des questions générales sur le fait de travailler sur un lieu plurilingue. Deuxièmement, nous avons posé des questions sur les pratiques linguistiques lors de situations particulières, comme par exemple lors de réunions, d'entretiens d'évaluation et de discussions informelles avec des collègues. Nous avons pris soin de différencier les pratiques orales et écrites. Troisièmement, nous avons interrogé les personnes sur leurs sentiments concernant les rapports de force entre les langues. De plus, nous avons demandé à nos interviewés quelles étaient leurs opinions au sujet des règles formelles sur le plurilinguisme et d'indiquer d'éventuelles règles informelles. Le guide d'entretien à l'attention des cadres a été complété par des questions sur le processus de recrutement et leur attitude envers les règles formelles concernant le plurilinguisme en lien avec le recrutement.

Nous avons adapté spécialement le guide d'entretien pour les deux directeurs d'office et y avons ajouté des questions liées à la politique linguistique de leur office. De la même manière, celui destiné aux membres des Services de personnel se focalisait sur la politique du personnel liée au plurilinguisme et sur les pratiques de recrutement.

Pour le seul traducteur interviewé (l'unique traducteur employé dans l'un des deux offices), nous avons également adapté le guide afin de l'articuler davantage sur le rôle de la traduction à l'Administration fédérale.

Comme déjà mentionné plus haut, les guides d'entretien utilisés pour les huissières ont fortement été écourtés parce que l'entretien avait lieu durant leur pause, d'une durée maximale de 20 minutes.

Nous avons testé les guides d'entretien destinés aux cadres et aux collaborateurs scientifiques auprès de deux personnes appartenant à ces catégories. Nous avons ainsi pu vérifier avec succès que les questions étaient compréhensibles et qu'elles permettaient des entretiens fluides.

Ces guides d'entretien se sont également avérés pertinents pour l'analyse prévue dans ma thèse. En effet, à travers les questions, les interviewés parvenaient au cœur du sujet : tous les interviewés se sont ainsi exprimés sur les enjeux entraînés par le plurilinguisme à l'Administration fédérale et ont formulé leur conception des trois langues officielles au travail.

3.5. Langues parlées lors des entretiens

Selon Taylor (idem), il est important que le chercheur comprenne la langue et les références utilisées par les interviewés. Stéphanie et moi avons de bonnes connaissances dans toutes les langues officielles, donc de toutes les langues de travail éventuelles des employés fédéraux. Nous laissons la possibilité à nos interviewés de s'exprimer dans la langue de leur choix. Cependant, les italophones que j'ai interviewés décidaient de s'exprimer en français ou en allemand. En effet, même si je le comprends bien, mon expression orale en italien n'était pas aussi courante que les compétences en français ou en allemand possédées par ces interviewés. De plus, leur langue de travail m'était communiquée par le Service du personnel, et il s'agissait toujours de l'allemand ou du français. Je m'étais donc adressée à eux dans la langue indiquée. Nous verrons que l'emprunt automatique des collaborateurs italophones d'une autre langue officielle est symptomatique de la position de l'italien au sein de l'Administration fédérale. Par contre, Stéphanie - parfaitement bilingue français-italien - avait mené les entretiens avec les italophones en italien.

Les entretiens avec les personnes germanophones effectués par Stéphanie se déroulaient en allemand standard. Pour ma part, j'effectuais ces entretiens en suisse allemand parce que cela semblait aller de soi pour les interviewés.

A part les italophones que j'ai interviewés, aucune personne n'a fait le choix de s'exprimer dans une autre langue que sa langue officielle première. Seule exception, une interviewée germanophone a souhaité répondre à une partie de l'entretien avec Stéphanie en français afin de pouvoir s'exercer dans cette langue.

3.6. Transcription

A deux reprises, j'ai transcrit les entretiens ; une première fois (en divisant le travail avec ma collègue Stéphanie) dans le cadre de la recherche de Kübler et.al. (2009). Ces transcriptions étaient essentiellement focalisées sur les réponses données à nos questions. Nous ne transcrivions pas les « divagations » vers d'autres sujets. De plus, nous avons pris la décision de nous concentrer sur l' « essentiel ». De ce fait, nous ne transcrivions pas, par exemple, les répétitions. Dès lors, si un interviewé avait besoin de faire dix phrases pour exprimer une seule idée, nous ne reportons

que cette dernière en une phrase. Pour la même raison, nous résumions certains passages avec nos propres mots. Nous nous focalisons essentiellement sur les informations transmises par les interviewés et ne gardions aucune trace de l'expression de certaines émotions comme des rires ou soupirs. Ces transcriptions nous ont permis de conduire l'analyse que nous souhaitions dans le cadre de nos objectifs liés aux entretiens, à savoir une meilleure compréhension des règles formelles et informelles sur le plurilinguisme ainsi que leur application dans la pratique.

Après une seconde écoute, j'ai décidé de retranscrire les entretiens. En effet, je me suis rendue compte que pour l'analyse que je souhaitais faire, plusieurs éléments non-transcrits étaient importants. Par exemple, les réactions suscitées par certaines questions se sont révélées importantes à saisir. J'ai également remarqué qu'à travers certaines explications et descriptions qui semblaient parfois très répétitives et très détaillées, les interviewés exprimaient des conceptions complexes du plurilinguisme sur leur lieu de travail.

Ces éléments sont essentiels pour ma propre recherche, dans laquelle je m'intéresse à un élément que nous n'avions pas exploré auparavant : les propres conceptions du plurilinguisme des interviewés. Pour mes nouvelles transcriptions, je décidai donc de transcrire tous les mots prononcés ainsi que les expressions d'émotions et réactions que l'on entendait de manière évidente (soupirs, rires, exclamations, longues pauses de réflexion). Cela m'a par exemple permis d'identifier que beaucoup d'interviewés considéraient l'idée d'utiliser l'italien de manière constante comme absurde : cela les faisait effectivement rire.

Ces transcriptions fines m'ont permis d'aborder de manière plus approfondie certaines thématiques. J'ai également pu tisser des liens entre différents sujets, jusqu'à pouvoir dresser un tableau sur les conceptions des pratiques linguistiques et la représentativité linguistique de mes interviewés. J'aurais pu retranscrire les entretiens de façon encore plus fine, en saisissant par exemple également les intonations, les pauses courtes et les façons de s'exprimer (accents etc.). J'estime cependant que ces éléments n'auraient pas amené d'autres résultats en rapport à mes questions de recherche.

Pour les mêmes raisons, je n'ai pas transcrit les entretiens en suisse allemand. J'ai veillé à ce qu'aucune information ne soit perdue ou modifiée lors de sa transposition du suisse allemand en allemand standard. Il me semble également qu'une transcription en allemand standard permet aussi une meilleure lisibilité des citations reproduites dans cette recherche et tient mieux compte des lecteurs qui ne sont pas familiarisés avec le dialecte suisse allemand. De nouveau, je ne pense pas que j'aurais formulé d'autres thématiques ou catégories si les entretiens étaient transcrits en suisse allemand.

Les citations tirées des entretiens sont reproduites ici de manière anonyme. Un tableau présentant le niveau hiérarchique, le type de poste et la langue première des interviewés correspondants se trouve en annexe.

3.7. Analyse

Selon Kaufmann (1996, 75),

« La conduite d'entretiens, bien que moment exceptionnel et très difficile à réaliser parfaitement, ne constitue pas la phase la plus importante de la recherche. Celle-ci vient ensuite, avec l'investigation du matériau, second départ de l'enquête, vrai démarrage du travail de fond, et qui peut largement récupérer les faiblesses de la phase précédente ».

Pour commencer cette étape, selon Patton, il est essentiel que le chercheur ait un cadre initial pour organiser les données (2001b, 438). Il propose deux manières de l'établir : premièrement, à partir des questions générées sur la base du cadre théorique, effectué avant le travail sur le terrain. Deuxièmement, d'après les observations analytiques et premières interprétations qui ont émergé lors de la collecte de données. J'ai procédé des deux manières, en commençant par la deuxième. En effet, comme mes données étaient déjà collectées au moment où j'ai commencé mon projet de thèse, cela me semblait impossible de les ignorer jusqu'à ce que mon cadre théorique soit fixé.

J'ai d'abord analysé les entretiens sur la base des questions principales concernant les pratiques linguistiques figurant dans notre canevas d'entretien. Les réponses à ces questions m'ont permis de définir des problématiques qui ont été soulevées régulièrement. L'une des premières questions posées était en effet de savoir quels pouvaient être, selon les interviewés, les avantages et les difficultés liées au

plurilinguisme sur leur lieu de travail. J'ai ainsi commencé par répertorier les éléments « positifs » et « négatifs » mentionnés.

Dans un deuxième temps, j'ai approfondi mon analyse des arguments apportés pour pouvoir saisir d'abord les conceptions de la langue, puis du plurilinguisme et enfin ceux se rapportant aux objectifs de la politique linguistique officielle. Ce travail impliquait de multiples relectures des transcriptions. Ces relectures étaient entrecoupées par des phases d'analyse de mes observations et de retours vers la théorie.

Après mon analyse simultanée de tous les entretiens par question posée, j'ai commencé à me pencher sur chaque entretien de manière individuelle. Selon Patton (ibid., 440), ce passage d'une analyse « cross case » - regroupant les réponses données aux différentes questions et permettant une première analyse des perspectives exprimées envers les problématiques centrales – vers une analyse individuelle de chaque entretien est fréquente.

Les questions formulées dans le chapitre théorique figuraient au centre des analyses de chaque entretien pris individuellement, c'est-à-dire :

Comment la bureaucratie représentative des langues officielles est-elle conçue à l'Administration fédérale?

En quoi la conception « officielle » sur le plurilinguisme et la représentativité linguistique diffère-t-elle de la conception des collaborateurs travaillant au quotidien dans cette administration, et quelles conséquences cette différence a-t-elle sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ?

Comment le plurilinguisme est-il conçu à l'Administration fédérale et sur quelles « idéologies langagières » se reposent les acteurs lorsqu'ils adressent cette question ?

De quelle façon les droits linguistiques généraux du pays sont-ils traduits dans les conceptions du plurilinguisme exprimées à l'administration fédérale ?

Quelles sont les caractéristiques principales de la politique visant le plurilinguisme et la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ? Quelles sont les difficultés liées à ces caractéristiques ?

Quelles sont les normes et conceptions officielles du plurilinguisme sur le lieu de travail et quelles sont les normes et conceptions inofficielles ?

Le cheminement théorique vers ces questions est explicité dans le chapitre théorique.

Après avoir analysé chaque entretien sous l'angle de ces questions, j'ai à nouveau choisi un point de vue plus large afin de percevoir les similitudes et différences entre les entretiens. Je me suis focalisée d'abord sur les conceptions de la langue et les rapports de force entre les langues exprimés par les interviewés, puis j'ai écarté d'autres pistes d'analyse possibles. Selon Taylor (ibid., 39), une analyse n'est en effet jamais exhaustive et des choix doivent être faits :

“As possible patterns emerge, it is useful to note them but continue searching. Eventually there will be a range of possibilities to explore further. It will almost certainly be necessary to focus on some at the expense of others, leaving unfinished avenues for later exploration. Discourse data are “rich”, which means that it is probably impossible to reach a point where the data are exhausted, with nothing more to find in them because the analysis is complete”.

3.8. Problèmes méthodologiques

Lors de mon analyse, un problème méthodologique se pose. Il est lié au fait que je me fonde sur des entretiens qui ont déjà été effectués, dans le cadre d'une autre recherche, menée sur la base d'autres questions et objectifs. Cependant, je pense que cela ne porte pas préjudice à ma thèse. En voici les raisons :

Premièrement, j'ai moi-même conduit ou été présente à plus de la moitié des entretiens. Le fait que l'autre moitié ait été effectuée par ma collègue Stéphanie ne me semble pas poser problème parce que nous collaborions étroitement. Nous nous basions sur des guides d'entretien élaborés ensemble et nous nous étions assurées d'adopter le même comportement lors des entretiens en s'accompagnant l'une l'autre aux premiers interviews. Nous avons ainsi pu ajuster et uniformiser nos manières de faire. Un grand avantage d'avoir été deux intervieweuses était notamment d'avoir pu faire un plus grand nombre d'interviews et dès lors d'obtenir une plus grande variété de données. Comme j'ai retranscrit tous les entretiens pour ma thèse, le problème ne se pose pas pour cette étape de recherche.

Deuxièmement, les questions posées étaient suffisamment larges pour être étudiées sous un nouvel angle. Le fait que nous n'avions pas retranscrit toutes les parties d'entretien dans le cadre de la recherche de Kübler et.al. (2009) montre que la totalité des données n'a pas été exploitée et qu'il s'agissait des données qui allaient au-delà du cadre analytique que nous nous étions fixé.

Finalement, dans sa réflexion sur l'analyse secondaire des corpus d'entretiens en science politique, Duchesne (2010), constate que de telles analyses amènent une plus-value vu qu'elles permettent de mieux exploiter la richesse des données recueillies :

« Plus une recherche qualitative est riche, au sens où les données ont été recueillies d'une façon qui rende compte dans toute sa complexité de la subjectivité des acteurs sociaux, plus une analyse réussie supposera de laisser de côté une part importante de cette richesse. Comment dès lors ne pas caresser l'idée que d'autres puissent à la suite exploiter cette richesse en tirant d'autres fils, surtout dans un contexte de telle rareté des sources de financement ? » (Duchesne, *ibid.*, 4).

Fielding (2007) ajoute que les analyses secondaires se prêtent particulièrement à des données difficiles d'accès ; elles évitent notamment de répéter des démarches auprès de populations réticentes aux interviews. En effet, la possibilité qui nous a été donnée, dans le cadre de la recherche de Kübler et.al (2009), de faire autant d'entretiens dans deux offices fédéraux et de pouvoir enquêter lors de « stages » d'observations lors desquels les portes des lieux de travail de ces offices nous ont été ouvertes est rare et mérite d'être exploitée par une recherche supplémentaire. Pour Fielding (*ibid.*), il est néanmoins important que le chercheur effectuant une recherche supplémentaire dispose de suffisamment d'informations sur le contexte dans lequel les entretiens et observations choisies et utilisées ont eu lieu. Comme j'ai participé moi-même à la collecte des données, cette condition est bien remplie.

Deux autres problèmes liés à la conduite d'entretiens en général – notamment les biais liés à la *désirabilité sociale* mentionnée plus haut et ceux dépendant de la mémoire sélective des interviewés – me paraissent intervenir de manière limitée : même si l'on peut considérer que les interviewés – qui connaissaient mon objet de recherche – ont peut-être adopté un discours sensé me plaire, par exemple en m'assurant que le plurilinguisme était une chose merveilleuse, il me semble que tous ont également partagé leurs opinions de manière sincère. En effet, dans chaque

entretien l'on relève également une vision plus critique sur le fonctionnement plurilingue et certaines difficultés rencontrées dans ce domaine sont décrites.

En ce qui concerne la mémoire sélective – qui mène par exemple à des oublis d'éléments qui pourraient être importants pour le chercheur – il me semble que le fait que mes questions se réfèrent au quotidien professionnel des personnes interviewées et concernent essentiellement le présent, ait permis de minimiser ce biais.

Selon moi, il est donc important d'être conscient de ces problèmes mais je suis persuadée qu'ils n'entravent pas ma recherche.

4. Documents officiels - analyse de contenu

Mon corpus de textes est constitué par les documents principaux réglementant la promotion du plurilinguisme. Il s'agit de lois, ordonnances et documents internes, notamment les multiples versions des Instructions du Conseil fédéral concernant le plurilinguisme. Ces différents textes sont très fortement liés et on y retrouve beaucoup d'éléments récurrents ; comme explicité plus bas, les Instructions du Conseil fédéral ont servi de référence pour les textes législatifs sur la promotion du plurilinguisme et pour le manuel d'application dans la matière, le « Guide pour le plurilinguisme ». Ces instructions découlent d'interventions parlementaires ; je présenterai leur contenu en détail dans les chapitres E et F.

Le texte le plus ancien de mon corpus est constitué par les premières *Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'Administration fédérale*, datant de 1950. Les Instructions actuellement en vigueur - les *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale* - modifiées la dernière fois en 2014 font partie du document le plus récent.

La Loi la plus importante concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale est la Loi sur les langues. Sa mise en vigueur en 2007 a mené à la révision des autres textes législatifs se rapportant à la thématique des langues afin qu'ils soient cohérents entre eux.

Je présenterai brièvement ici mon corpus de textes et ses conditions de production. Le contenu et l'évolution des textes seront présentés plus en détail dans les chapitres analytiques.

4.1. Documents internes

- 1950 : *Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'Administration fédérale*

Ces premières Instructions - au nombre de trois - ont vu le jour après l'intervention parlementaire du Conseiller national Hirzel (Radical, Vaud) auprès de l'Assemblée parlementaire en 1949. Sa revendication première était l'augmentation des recrutements de Suisses romands à l'Administration fédérale et une meilleure

représentation de ces derniers aux niveaux hiérarchiques supérieurs. Devant l'Assemblée, le Président fédéral de l'époque, Ernst Nobs (Socialiste, Zurich), a exprimé l'entière compréhension du Conseil fédéral à cette requête. Les Instructions élaborées afin de résoudre le problème ont été publiées une année après⁷.

- 1965 : *Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'Administration fédérale*

Après la publication d'un rapport sur la situation linguistique à l'Administration fédérale par l'Association romande de Berne - Association défendant les intérêts des Suisses romands à l'Administration fédérale - le Conseil fédéral édicte de nouvelles Instructions en 1965 afin de « confirmer et compléter » les précédentes ; elles sont censées être plus efficaces que ces dernières, qui d'après le rapport ne sont pas parvenues à modifier la situation⁸. Contrairement à celles-ci, les nouvelles Instructions contiennent également des mesures concrètes pour leur mise en œuvre.

- 1983 : *Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'Administration générale de la Confédération*

La troisième révision des Instructions date de 1983 et est survenue après que le Conseil fédéral ait accepté le *Postulat Delamuraz*⁹ de 1978 sur les minorités linguistiques. Ce postulat concerne aussi bien le plurilinguisme en Suisse qu'à l'Administration fédérale et invite entre autres le Conseil fédéral à faire des propositions pour maintenir à l'Administration fédérale une représentativité linguistique équitable et une « juste place aux cultures, aux langues et à l'esprit

⁷ Association romande de Berne (1973). *Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale. Documents 1950–1970*. Berne: Association romande de Berne, p. 31

⁸ Association romande de Berne (1973). *Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale. Documents 1950–1970*. Berne: Association romande de Berne, p. 80

⁹ Postulat Delamuraz (conseiller national, Parti Radical, Vaud). *Minorités linguistiques*, 20/4/78 (77.404).

latin »¹⁰. Ses préoccupations centrales sont la communication entre les groupes linguistiques du pays ainsi que la culture, les langues et l'« esprit latin » à l'Administration fédérale. Suite à l'acceptation de ce postulat, les Instructions vont être étendues : elles concernent maintenant aussi la langue de travail et de traduction. De plus, le romanche y est également mentionné comme langue devant être représentée équitablement.

- *1997 : Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration générale de la Confédération*

Les Instructions sont de nouveau modifiées en 1997, à la suite de deux motions parlementaires (à texte identique), la motion Comby et la motion Salvioni¹¹ ; l'une a été déposée au Conseil national, l'autre au Conseil des Etats. Le respect de la diversité linguistique et culturelle en sont les thèmes centraux. Les nouvelles instructions établies suite à ces motions sont considérablement précisées et complétées : elles passent de 4 chiffres à 22. De plus, selon la requête des motionnaires, un caractère obligatoire est conféré aux nouvelles Instructions.

- *2003 et 2014 : Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale*

En 2003, les Instructions sont adaptées aux objectifs de la nouvelle Loi sur le personnel de 2000 et stipulent l'instauration de mesures de promotion du plurilinguisme à une plus large échelle, c'est-à-dire à tous les niveaux de l'administration.

En 2014, elles sont de nouveau adaptées à la Loi sur les langues et à son Ordonnance, en vigueur depuis 2007 et 2010. Par cette adaptation, le Conseil fédéral recherche une cohérence dans le cadre légal concernant la promotion de

¹⁰ *Minorités linguistiques*. Réponse au Postulat du Conseil national du 20 avril 1978 (77.404). Berne : Département des finances.

¹¹ Motion Comby (conseiller national, Parti Radical, Valais). *Administration fédérale. Représentation des communautés linguistiques latines*, 4/6/1993 (93.3273); motion Salvioni (conseiller d'état, Parti Radical, Tessin). *Représentation plus équitable des communautés latines dans l'Administration générale de la Confédération*, 17/6/1993 (93.3333).

plurilinguisme. Les instructions figurant dorénavant dans l'Ordonnance sur les langues ont été biffées, ce qui rend cette dernière version des instructions plus brève et compacte.

Les deux lois mentionnées seront présentées ci-dessous.

- *Guide pour la promotion du plurilinguisme*¹²

Ce manuel a été publié en 2009 à l'intention des offices. Basé sur les Instructions de 2003, il contient des exemples de mise en œuvre ainsi que de bonnes pratiques établies dans divers offices. Il a été conçu et rédigé par Daniel Kübler et Stéphanie Andrey qui ont ainsi pu mettre à profit les connaissances acquises lors de la recherche « Comment le plurilinguisme est-il vécu à l'Administration fédérale ? » (Kübler et al., 2009). Les chercheurs ont été mandatés par Vasco Dumarthey, ancien chef du Ressort *Conduite du personnel* de l'Office fédéral du personnel (OFPER)¹³. Ce ressort s'occupait de la diversité du personnel et dans ce cadre était également responsable pour les questions concernant le plurilinguisme.

4.2. Lois et Ordonnances

- *Loi*¹⁴ *et Ordonnance*¹⁵ *sur les langues*

Cette Loi a été mise en vigueur en 2007 et régleme l'application des points contenus dans l'article de la Constitution consacré aux langues nationales (art. 7, Cst. 1999), explicité au prochain chapitre. Une première section de la Loi concerne les langues officielles de la Confédération, une deuxième la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques, une troisième le soutien aux Cantons plurilingues, et, finalement, une quatrième section traite de la sauvegarde et de la promotion des langues ainsi que des cultures romanche et italienne.

¹² Office fédéral du personnel (mai 2009), *Guide pour la promotion du plurilinguisme*.

¹³ Monsieur Dumarthey devint ensuite le premier Délégué du plurilinguisme de la Confédération.

¹⁴ LLC, RS 441.1

¹⁵ OLang, RS 441.11

Déjà en 2001, le Conseil fédéral avait envoyé en consultation l'avant-projet d'une Loi sur les langues. Même si la plupart des Cantons et partis politiques consultés y avaient répondu favorablement¹⁶, son adoption a été retardée : en 2004, le Conseil fédéral renonce à soumettre la Loi au parlement, pour la raison principale qu'il ne serait pas nécessaire d'instaurer des instruments supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés dans la Constitution¹⁷. En réaction à cette décision, plusieurs interventions parlementaires demandant que le Conseil fédéral revienne à sa décision ont été effectuées¹⁸. L'initiative parlementaire du Conseiller national Levrat demandant que le parlement continue lui-même à développer le projet de Loi mis en consultation en fut retenue et acceptée. En 2007, la grande majorité dans les deux Chambres¹⁹ a voté en faveur du projet de Loi²⁰ retravaillé. Contrairement à l'enseignement des langues à l'école obligatoire et la priorité donnée à une langue nationale comme première langue étrangère enseignée – les points les plus controversés – la section consacrée au plurilinguisme à l'Administration fédérale n'a pas fait l'objet de grands débats²¹.

La mise en vigueur de la Loi sur les langues (en 2007) et de son Ordonnance (en 2010) a donné lieu à la révision des Lois déjà existantes touchant à la promotion du plurilinguisme. Il s'agissait notamment de la Loi et de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération, la Loi sur les services linguistiques et la Loi sur les publications officielles. Même si ces Lois et Ordonnances ne concernent qu'un seul aspect du plurilinguisme ou seulement une partie très restreinte sur les langues, elles constituent un complément important de mon corpus.

¹⁶ Département fédéral de l'Intérieur (16/10/2002). *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*. Communiqué de presse.

¹⁷ Département fédéral de l'Intérieur (29/04/2004). *Le Conseil fédéral renonce à la Loi sur les langues*. Communiqué de presse.

¹⁸ Année politique suisse (2007). *Enseignement, culture et médias*.

¹⁹ à 113 contre 59 voix au Conseil national et par la totalité du Conseil des Etats (avec une abstention)

²⁰ Initiative parlementaire : *Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*. Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (15/09/2006). FF 2006 8575 (-8578)

²¹ Année politique suisse (2007). *Enseignement, culture et médias*.

- Loi²² et Ordonnance²³ sur le personnel de la Confédération

La promotion du plurilinguisme est mentionnée dans la Loi sur le personnel fédéral de 2000 qui a vu le jour après la révision totale de la Loi sur le Statut des fonctionnaires²⁴. Cependant, cette dernière ne mentionnait pas encore explicitement le plurilinguisme. L’alinéa en question se base sur les Instructions de 1997 et fait partie d’un article dont l’objectif est, selon le Conseil fédéral, de servir de modèle à la société²⁵.

Lors de la révision de cette Loi en 2012 - visant une augmentation de l’attractivité de l’Administration fédérale comme employeur et un rapprochement au code des Obligations²⁶ - un point supplémentaire sur la représentativité linguistique et les compétences linguistiques a été ajouté suite à une motion déposée par la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats. Selon Robert Cramer (Verts, Genève), porte parole de la Commission, ces nouvelles dispositions sont censées renforcer le plurilinguisme au sein de l’administration²⁷.

Jusqu’à la révision de l’Ordonnance sur les langues de 2014, l’Ordonnance sur le personnel fédéral contenait également un article sur la représentativité linguistique. Désormais, celui-ci a été abrogé et figure maintenant dans l’Ordonnance sur les langues. Pourtant, étant donné qu’elle était encore en vigueur lors de ma collecte de données, l’Ordonnance sur le personnel fédéral fait partie de mon corpus.

- *Ordonnance sur les services linguistiques de 2012*²⁸.

Comme son nom l’indique, cette Ordonnance régleme les services linguistiques de l’Administration fédérale. Chaque département dispose d’un tel service, assurant

²² LPers, RS 172.220.1

²³ OPers, RS 172.220.111.3

²⁴ LStF, RS 172. 221. 10

²⁵ Conseil fédéral (14/12/1998). *Message concernant la Loi sur le personnel fédéral*. FF 1999 98.076, p. 1431

²⁶ Anne politique suisse (2012). *Eléments du système politique*.

²⁷ Motion CIP-CE, *Promotion du plurilinguisme*, 31/01/2012 (12.3009).

²⁸ OS Ling, RS 172.081

les traductions des documents officiels. D'ailleurs, cette Ordonnance remplace l'« Ordonnance sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération » de 1995. Elle a été rédigée après la mise en vigueur de la Loi sur les langues et ne régleme nte plus uniquement les traductions mais aussi l'organisation des Services linguistiques en général. Selon le Communiqué de presse annonçant l'entrée en vigueur de l'Ordonnance, elle est considérée comme le prolongement de la Loi sur les langues et de son Ordonnance et a pour objectif d'« optimiser la structure du secteur linguistique de l'administration fédérale, de manière à garantir la qualité des traductions et autres prestations linguistiques et par là à contribuer efficacement au plurilinguisme de notre État »²⁹.

- *Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale de 2004 (Loi sur les publications officielles)*³⁰

Cette Loi régit la publication des recueils du droit fédéral et de la Feuille fédérale et donne également une base légale à la publication électronique. Elle édicte les critères de publication des textes dans les recueils du droit fédéral et dans la Feuille fédérale. Cette Loi définit également les langues dans lesquelles ces textes sont publiés ; elle fait donc aussi partie de mon corpus.

4.3. Méthode d'analyse

Pour analyser ces textes, j'ai procédé de manière similaire aux analyses d'entretiens : je les ai, d'une part considérés simultanément sous l'angle de mes questions de recherche. Puis, je les ai étudiés individuellement, tout en tenant compte de leur grande interdépendance : comme nous venons de le voir, les premiers textes réglementant le plurilinguisme à l'Administration fédérale sont les Instructions du Conseil fédéral. Ces instructions sont devenues de plus en plus détaillées et nombreuses mais les principes inscrits dans la toute première version y figurent encore, bien que modifiés. Presque 60 ans plus tard, ils sont repris par la Loi

²⁹ Chancellerie fédérale (14/11/2012). *Le Conseil fédéral approuve l'Ordonnance sur les Services linguistiques*. Communiqué de presse.

³⁰ LPubl, RS 170.512

sur les langues et son Ordonnance. Cette forte interdépendance entre les textes m'a conduit à réunir un corpus de documents hétérogène, rassemblant Lois, instructions internes et un manuel pratique. Cependant, je leur accorde la même importance pour mon analyse. En effet, en pratique, les contenus des différents textes sont continuellement harmonisés et tous considérés comme valables.

Tout comme l'analyse de mes entretiens, mon analyse de documents internes, lois et ordonnances est *thématique* (Guest et al., 2012 ; Patton, 2001). Je me suis d'abord intéressée à la définition des deux thématiques principales dans les différents textes, à savoir la *représentativité linguistique* et les *pratiques linguistiques*. Ensuite, j'ai analysé les objectifs formulés en relation avec ces thématiques ainsi que les mesures concrètes envisagées pour les atteindre. Finalement, j'ai investigué les instruments proposés pour mettre en œuvre ces mesures. Ce procédé m'a permis de définir la conception du plurilinguisme adoptée par l'institution. Dans un deuxième temps, j'ai tenté de mettre en évidence l'évolution de cette conception. Cette évolution est fortement influencée par les développements politiques et sociaux liés au plurilinguisme en Suisse que j'expliquerai au prochain chapitre.

Je n'ai pas procédé chronologiquement, c'est-à-dire que je n'ai pas tout d'abord effectué l'analyse des documents et ensuite l'analyse des entretiens, comme pourrait l'induire la structure de mes chapitres analytiques. J'ai effectué les deux analyses en parallèle ; ainsi, lorsqu'un thème apparaissait dans les entretiens, j'allais chercher si et sous quelle forme il se trouvait dans les textes, et inversement. Ainsi, la possibilité m'était donnée de compléter l'analyse au fur et à mesure.

Après le chapitre suivant - dans lequel je donnerai des éléments de contexte et mettrai en évidence comment le plurilinguisme à l'Administration fédérale est construit à l'image du plurilinguisme suisse - je présenterai les résultats de mon analyse effectuée sur la base de la méthodologie décrite ci-dessus.

D : REFLET DU PLURILINGUISME HELVETIQUE A L'ADMINISTRATION FEDERALE

1. Introduction

« Le plurilinguisme de l'Administration fédérale est une richesse culturelle qui contribue à la cohésion nationale ».

C'est ce qu'affirme le Conseiller fédéral Merz dans son introduction au « Guide pour le plurilinguisme »³¹, une brochure interne à l'Administration publiée en 2009 contenant des conseils pour la mise en œuvre du plurilinguisme dans ses unités.

Ce lien entre plurilinguisme à l'Administration fédérale et cohésion nationale est souvent souligné dans les discours officiels. Il est également prononcé de manière évidente dans la Loi sur les langues entrée en vigueur en 2009, réglant à la fois l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales et le soutien accordé aux Cantons plurilingues. De plus, elle encourage la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques³².

Nous verrons qu'officiellement, le plurilinguisme à l'Administration fédérale est censé refléter l'image du plurilinguisme en Suisse, aussi bien par la composition du personnel fédéral que par les pratiques linguistiques dans l'institution. Ce chapitre traitera donc deux thématiques : la première sur le plurilinguisme en Suisse, la deuxième s'orientera sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale. De plus, une troisième partie plus brève traitera du contexte spécifique des deux offices choisis comme objet d'étude.

D'une part, ce chapitre donne un aperçu sur les langues en Suisse et à l'Administration fédérale, moyennant une description de la répartition des groupes linguistiques et de leur utilisation des langues. D'autre part, il contient une première analyse des éléments contextuels influençant la politique de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale. De plus, l'histoire du plurilinguisme en Suisse y est brièvement retracée afin de mieux pouvoir suivre les différentes conceptions qui y prévalent. En effet, comme l'observe Lapierre (1988, 254), la

³¹ Office fédéral du personnel (mai 2009), *Guide pour la promotion du plurilinguisme*.

³² Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC, RS 441.1), art. 1

politique linguistique d'un Etat n'est compréhensible que dans une perspective historique.

Je me suis fondée sur les ouvrages principaux dédiés à cette thématique (comme par exemple Widmer et al. 2004, McRae, 1983 et Weilenmann, 1925) ainsi que sur les statistiques de l'Office fédéral de la statistique basées sur le recensement de la population. Concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale, je me base d'une part sur les recherches effectuées à ce sujet ces dernières années, notamment sur celles de Kübler et al. (2009) et Coray et al. (2012-2013) auxquelles j'ai étroitement collaboré. D'autre part, je me sers des multiples rapports et enquêtes internes à l'Administration fédérale parus régulièrement à ce propos depuis le milieu du siècle dernier.

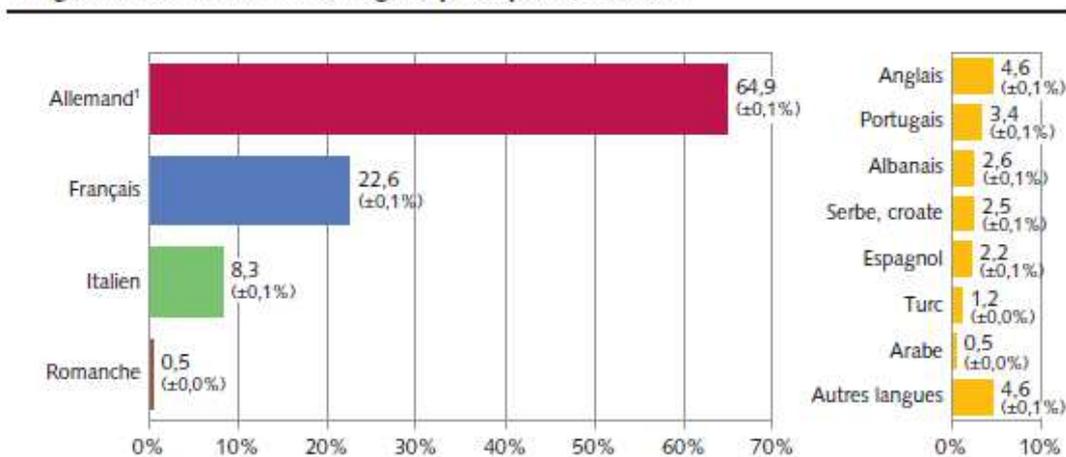
2. Le plurilinguisme en Suisse

2.1. Statistiques

Selon le dernier relevé structurel de la population - datant de 2012 - 64.9% des résidents en Suisse parlent l'allemand comme langue première, 22.6% le français, 8.3% l'italien, et 0.5% le romanche; 21.0% ont désigné une autre langue comme langue première³³. Ces chiffres ainsi que les langues non-nationales mentionnées le plus souvent sont illustrés dans le graphique ci-dessous :

Graphique 1 : Langues premières de la population suisse

Langues déclarées comme langues principales, en 2012



1 ou suisse-allemand

Population résidante permanente âgée de 15 ans ou plus.

Les personnes interrogées pouvaient indiquer plusieurs langues principales.

Source: OFS – Relevé structurel (RS)

© OFS, Neuchâtel 2014

³³ Office fédéral de la statistique (2014). *Relevé structurel*. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/05/blank/key/sprachen.html> // consulté le 22/07/2014.

Les répondants pouvaient indiquer plus d'une langue comme langue première (jusqu'à trois langues principales par personne sont considérées), ce qui explique pourquoi le total est de plus de 100%. L'OFS précise que la population considérée est la population résidante permanente, c'est-à-dire établie en Suisse depuis 12 mois au moins, âgée de 15 ans révolus ou plus et vivant en ménage privé.

Les langues parlées dans la population sont recensées depuis 1860. Depuis cette date, la répartition des langues nationales a peu évolué (Groupe de travail sur la révision de l'art. 116 de la Constitution fédérale³⁴, 1989, 17). Le changement le plus significatif est observable pour la langue italienne qui a augmenté de près de 10% entre 1940 et 1970 (ibid., 22). Cela s'explique avant tout par l'établissement en Suisse d'un grand nombre de ressortissants italiens pendant cette époque. La nouvelle possibilité offerte en 2012 d'indiquer plusieurs langues a également modifié quelque peu les résultats : depuis le recensement précédent effectué en 2010 (OFS, 2003), l'allemand (- 1.2%), le français (- 2.2%) et l'italien (- 1.8%) ont ainsi légèrement reculé.

Les langues non-officielles en Suisse ne sont que rarement thématiques dans le cadre de la politique linguistique nationale (Coray, 2004a, 253). L'anglais forme une exception car son introduction dans le curriculum de l'école primaire de certains Cantons comme première langue étrangère a fait émerger de vifs débats dans la presse et dans les sphères politiques : auparavant, la première langue étrangère enseignée aux élèves devait être une langue nationale, ce qui était considéré comme une règle universellement valable (Groupe de travail Saladin, 1989, 52).

2.2. Plurilinguisme dans les structures politiques et réglementation constitutionnelle

Déjà dans sa première Constitution (Cst. 1848), la Suisse moderne s'est définie comme un Etat plurilingue: le statut de « langue nationale de la Confédération » était accordé à l'allemand, au français et à l'italien³⁵. Que ce statut ait été conféré aux trois langues et non pas uniquement à l'allemand ne s'est pas imposé comme une évidence. En effet, l'ancienne Confédération suisse était avant tout considérée

³⁴ *Le quadrilinguisme en Suisse : présent et futur. Analyse, propositions et recommandations d'un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur*. Berne : Chancellerie fédérale.

Il s'agit d'un rapport rédigé en 1989 à la demande du Département fédéral de l'Intérieur en vue de la révision de l'art. 116 de la Constitution fédérale. Le groupe de travail était dirigé par le professeur Peter Saladin. Dans ce qui suit, je ferai référence à ce Groupe par « Groupe de travail Saladin, 1989 ».

³⁵ Cst. 1848, art. 109

comme germanophone et fonctionnait en allemand, même lorsque son influence s'est étendue aux régions francophones, italophones et romanchophones (McRae, 1983, 40)³⁶.

Ce n'est qu'en 1798 que l'égalité des langues était proclamée pour la première fois, lors de la création de la République helvétique : selon Weilenmann (1925, 179), l'égalité des langues dans cette République nourrie par les idées de la Révolution française était une manière de refléter le principe de l'égalité de tous les citoyens. Aucune communauté linguistique ne devait être obligée de s'adresser à l'Etat dans une langue qui lui était étrangère. Nous pouvons observer des parallèles entre cette conception et le modèle du « plurilinguisme institutionnel » de Patten (2001) et de la « parité d'estime » de van Parijs (2013) : par la reconnaissance et l'utilisation formalisée de plusieurs langues au sein des institutions publiques, l'Etat affiche que ces langues ont la même valeur dans le pays.

Pourtant, ce principe était omis quelques années plus tard. En 1800, après la dissolution du Directoire de la République et son remplacement par des députés conservateurs et modérés, le trilinguisme de la République commençait à être discrètement évincé (Weilenmann, 195). Après quelques mois, il était considéré que le choix d'une seule langue principale était nécessaire pour la conduite de la République. A cet effet, un nouveau principe décrétant l'allemand comme « langue nationale principale » était prévu dans le projet d'une nouvelle Constitution. Les procès-verbaux dans les plus hautes sphères de l'Etat ne devaient être rédigés qu'en allemand alors que publications, lois et décisions gouvernementales continuaient à être envoyées dans chaque région de la Suisse dans la langue courante de sa population. Des raisons économiques et de sens commun étaient citées pour étayer la nécessité du choix de l'allemand en tant que première langue nationale (« Die deutsche Sprache soll als Hauptnationalsprache aus ökonomischen und Gemeingeists-Gründen erklärt werden.» in Weilenmann, 195). De plus, les défenseurs d'une langue unique mettaient en avant que toutes les nations possédaient une langue nationale et que cela était donc également essentiel pour le bon fonctionnement de la République helvétique. Il est intéressant à noter que ce

³⁶ Selon Sonderegger (1964, 25), cela s'expliquerait par le fait que ces régions linguistiques latines y étaient liées en tant que pays asservis ou n'en faisaient pas partie à part entière.

changement de conception peut à nouveau être illustré par les modèles de Patten (ibid.) : d'un modèle de « plurilinguisme institutionnel » instauré pendant la République helvétique, l'organisation du plurilinguisme dans les institutions de la Confédération est passée à un modèle de « rationalité linguistique », privilégiant une seule « lingua franca ». Une communication la plus efficace possible est au centre des préoccupations concernant la politique linguistique.

Dorénavant, la langue allemande était privilégiée au sein du Corps législatif, même si ce principe n'a finalement pas été intégré dans la version finale de la nouvelle Constitution de la République. Cela était facilité par le fait que les hommes du peuple, dont ce Conseil était constitué aux débuts de la République, étaient en grande partie remplacés par des seigneurs bénéficiant d'une éducation élevée qui maîtrisaient des langues étrangères, en l'occurrence l'allemand (ibid., 196).

Pourtant, le Directoire exécutif continuait à délibérer et à rédiger ces procès verbaux en français, comme le Directoire précédent. Dès lors, les deux instances les plus élevées de la République – le Corps législatif et le Directoire exécutif – fonctionnaient dans une langue différente (idem).

Après la dissolution de la République Helvétique en 1803 par des forces réactionnaires, l'ancien fonctionnement a été rétabli : la Confédération était à nouveau très décentralisée et les Cantons fonctionnaient de manière complètement indépendante, souvent régis par des oligarchies. La fonction principale de la Confédération était de protéger les particularités cantonales (ibid., 191). L'allemand y était décrété comme langue nationale principale mais le français et l'italien continuaient à conserver leur caractère officiel (Groupe de travail Saladin, 1989, 120). Weilenmann (1925, 191) observe que dans ce régime politique fortement décentralisé, cela ne posait aucun problème organisationnel que la Confédération soit constituée d'Etats fonctionnant en langues différentes : la possibilité était donnée aux représentants des Cantons latins de s'exprimer dans leur langue lors des délibérations au niveau de la Confédération et les affaires cantonales étaient traitées dans la langue des Cantons. Comme la Confédération n'avait pas un rôle identitaire et que la patrie était clairement associée aux Cantons, cela ne posait pas non plus de problème sur le plan symbolique.

L'importance de l'allemand était encore renforcée après la chute de Napoléon qui a donné un nouveau poids aux Etats alémaniques et à leur langue. Ainsi, en 1814, le projet d'une nouvelle Constitution prévoyait un nouvel article sur les langues selon lequel le procès verbal et les actes de la Diète devaient être rédigés en allemand. Ce projet de Constitution fut cependant refusé et dans sa version fortement abrégée, acceptée en 1815, il n'était plus considéré comme nécessaire d'intégrer un article sur l'utilisation des langues de délibération de la Diète. Pourtant, la langue d'Etat considérée comme officielle continuait à être l'allemand et tous les textes et serments devaient être prononcés dans cette langue (Weilenmann, 197). Selon Weilenmann (idem), cela ne posait pas de problèmes aux représentants latins parce qu'ils n'étaient plus les représentants d'un peuple suisse plurilingue comme cela était le cas dans la République helvétique mais les députés d'Etats souverains. Dès lors, l'acte symbolique de démontrer le plurilinguisme de la Confédération, en conférant le même statut aux trois langues parlées sur son territoire, n'était plus nécessaire. Pendant les délibérations de la Diète, les députés s'exprimaient dans leur langue maternelle, sauf les Tessinois qui - comme cela apparaît dans les protocoles des votes - parlaient en français, probablement parce que l'italien n'était pas compris par l'ensemble de l'assemblée (ibid., 201).

En 1848, lors de la Création de l'Etat fédéral de la Suisse, il a été considéré qu'un peuple trilingue devait également former un Etat trilingue (ibid., 217). Selon Weilenmann (ibid., 210), la chute des couches privilégiées entraîna la prise en compte de toutes les langues du nouveau souverain, c'est-à-dire du peuple. Dès lors, les trois langues utilisées par celui-ci – le romanche n'était pas évoqué – devaient avoir le même statut. Ainsi, l'allemand, le français et l'italien furent décrétées comme nationales. Il était probable que les mauvaises expériences faites avec le plurilinguisme pendant la République helvétique où les Conseils plurilingues nécessitaient beaucoup de temps à cause des traductions – qui s'étaient aussi avérées très coûteuses - ne se reproduirait pas : la formation du peuple avait progressé et l'allemand et le français était compris par presque tous les Suisses susceptibles de participer au nouveau gouvernement (idem). En effet, selon le procès verbal, la nouvelle disposition sur les langues nationales n'a suscité aucune objection. Au contraire, il était considéré comme important de balayer l'injustice subie

par les Cantons autres que germanophones, dont la Confédération pouvait être fière :

„Von keiner Seite ist das Amendement beanstandet worden, sondern man fand es allgemein für angemessen, alle drei Sprachen für offiziell zu erklären und damit gegenüber denjenigen Kantonen, auf welche die Eidgenossenschaft mit Recht stolz sein könne, einen durch den Bundesvertrag von 1815 herbeigeführten Übelstand zu beseitigen“ (Procès verbal de la plénière de la Diète constitutive, in Weilenmann, 218).

L'article constitutionnel final était formulé comme suit :

« Les trois langues principales de la Suisse, l'allemand, le français et l'italien, sont les langues nationales de la Confédération » (Cst. 1848, art. 109).

Dans le cadre de la révision de la Constitution de 1874, l'introduction d'un nouvel article sur la représentativité linguistique dans les Tribunaux fédéraux était débattue. Ces débats ont mené à un ajout à l'article 107 sur l'organisation du Tribunal fédéral, prévoyant que toutes les trois langues nationales doivent être représentées lors de l'élection de ses membres. Pour Coray (2004b, 431), le fait de porter attention au plurilinguisme lors de l'élection du Tribunal fédéral ferait preuve d'une conscience augmentée de l'hétérogénéité linguistique de la Suisse : en effet, il n'est plus essentiellement perçu sous son aspect organisationnel et financier. Dans les termes de Rubio-Marin (2003), les droits linguistiques ne sont plus conçus uniquement comme des « droits instrumentaux », permettant à la population d'exercer leurs droits civils mais aussi comme des « droits non-instrumentaux ». Par ce type de droits linguistiques détachés de l'objectif d'une communication rationnelle, l'Etat vise à éviter que la population assimile une seule langue, que ce soit la langue majoritaire ou celle des élites. Les caractéristiques linguistiques de la population sont ainsi sauvegardées.

Ces « droits non-instrumentaux » sont encore renforcés en 1939 lorsque - suite à une initiative du Canton des Grisons déposée auprès du Conseil fédéral en 1935 et une votation populaire ayant eu lieu en 1938 - le romanche a été ajouté dans la Constitution en tant que langue nationale. Cela a été provoqué par une multiplication de discours teintés d'irrédentisme italien, mettant en cause la langue romanche comme langue à part entière et l'assimilant à l'italien. Cette conception divulguée par des intellectuels italiens est apparue à la fin du XIXe siècle. Elle a pris une envergure politique à la veille de la Première Guerre mondiale et s'est propagée de plus en plus

jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. Simultanément, la disparition du romanche était pronostiquée par des germanophones, proclamant l'allemand comme langue première pour les Grisons (Valär, 2013, 184).

Valär (ibid., 241) montre comme dans ce contexte, l'association estudiantine rheto-romanche a commencé à s'investir pour une reconnaissance du romanche en tant que langue nationale dans la Constitution fédérale. En quelques années, cette requête a progressé - soutenue par la Lia Rumantscha créée en 1919 et le Grand Conseil du Canton des Grisons - vers une question de politique nationale. Le quadrilinguisme de la Suisse a commencé à faire partie de l'imagerie patriotique de la Suisse. Par exemple, Liebeskind, professeur d'histoire du droit à l'Université de Genève, édite un texte en 1936 sur l'importance du soutien à la communauté romanchophone, dans lequel il décrit le plurilinguisme helvétique comme légitimant l'existence de la Suisse comme un Etat indépendant et se démarquant de l'Allemagne :

„Die Eigenart, ja die Existenzberechtigung der Schweiz als selbständiges Staatswesen liegt in der Verbindung verschiedener Sprachen und Stämme zu *einer* Nation. Alles, was dieser Vielfältigkeit in der Einheit Abtrag tut, ist damit schweizerischer Art und Bestimmung abträglich. Die Gesamtheit muss dagegen reagieren (p. 6) [...] Aussenpolitisch kann eine bei den Romanen beginnende und die Zahl der französischen und italienischen Schweizer vermindernde Verdeutschung der Schweiz für unsere Unabhängigkeit höchst gefährlich werden. So lange wir Deutschschweizer nur Teil einer mehrsprachigen Nation sind, können wir den verworrenen Lehren von Bluts- und Stammesgemeinschaft, hinter denen der Nachbar im Norden seine Gier nach unserer „Erlösung“ tarnt, die Tatsache entgegensetzen, dass unser Stamm einem Volk zugehört, welches sein staatliches Ideal im freiheitlichen Zusammenleben und –wirken verschiedener Sprachen und Kulturkreise erblickt. Eine Schweiz, in welcher die deutschsprachige Bevölkerung sich auf Kosten der lateinischen Sprachen ausbreiten, deren Gebiet mit deutschen Sprachinseln durchsetzen und sie zu einer quantité négligeable herabdrücken würde, liefe aussenpolitisch grösste Gefahr, im deutschen Irredentismus als zweites Österreich behandelt zu werden. Ganz zu schweigen von den Argumenten, welche die italienische Irredenta durch eine zunehmende Germanisierung bekäme! – Gerade der romanische Stamm ist hier zu einer bedeutenden Rolle berufen: er lässt sich nicht als Ausläufer eines Volkstums, das in einem Nachbarlande seinen Hauptsitz hat, umdeuten; er ist nur er selbst, er ist nur schweizerisch (p. 8)“

Selon l'auteur, accepter l'initiative des Grisons demandant l'admission du Romanche comme quatrième langue nationale signifierait la reconnaissance légale de la valeur nationale du romanche. Cela démontrerait aussi à l' « homme simple du peuple romanche » (« dem einfachen Mann aus dem romanischen Volke », p. 14) que sa

langue maternelle a la même valeur que les autres langues en Suisse et qu'il ne doit pas en avoir honte. Il termine son manifeste en soulignant que de conférer des droits aux faibles et les respecter fait partie de l'esprit suisse :

« Den kleinen ihr Recht werden zu lassen und auf sie Rücksicht zu nehmen ist Schweizergeist » (p. 14).

Pendant près de 60 ans, jusqu'à ce que l'article constitutionnel sur les langues soit révisé, l'allemand, le français, l'italien et le romanche étaient désignés comme langues *nationales* et l'allemand, le français et l'italien comme langues *officielles*. La question des langues était réglée comme suit dans l'article 116 :

- 1) L'allemand, le français, l'italien et le romanche sont les langues nationales de la Suisse.
- 2) Sont déclarés langues officielles de la Confédération: l'allemand, le français et l'italien.

Un statut de langue officielle partielle est accordé au romanche lors de la révision de l'article constitutionnel sur les langues, en 1996. Cette révision a été initiée par la motion du Conseiller national Bundi de 1985³⁷. Selon le texte de cette motion, le romanche est en « péril de mort » et la base constitutionnelle existante ne suffirait pas pour « conserver ou développer suffisamment des langues nationales en grand danger ». Dès lors, le gouvernement est invité à réviser l'article 116 de la Constitution et de le compléter avec la mention que la Confédération « soutient des mesures tendant à préserver l'aire linguistique traditionnelle des minorités menacées ». De plus, la motion demande à ce que le romanche soit « pris en considération dans une juste mesure lorsque le droit fédéral est appliqué dans l'aire linguistique rhéto-romane ».

Après un long cheminement (pour une description détaillée, voir Coray, 2004b), l'article 116 est révisé comme suit :

- 1) Les langues nationales de la Suisse sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche
- 2) La Confédération et les Cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques
- 3) La Confédération soutient des mesures prises par les Cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde et la promotion des langues romanche et italienne.

³⁷ Motion Bundi (conseiller national, Parti Socialiste, Grisons). *Sauvegarde du romanche*, 21/06/1985 (85.516).

4) Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les citoyens romanches. Les détails sont réglés par la Loi.

Les révisions apportées seront intégrées dans la nouvelle Constitution, soumise à la votation populaire en 1999 et mise en vigueur en 2000. L'article 116 sur les langues de l'ancienne Constitution y a été remplacé par les articles 4 et 70. Le premier statue que les langues nationales sont l'allemand, le français, l'italien et le romanche. Le deuxième précise que :

1) Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche.

2) Les Cantons déterminent leurs langues officielles. Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, ils veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

3) La Confédération et les Cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

4) La Confédération soutient les Cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières.

5) La Confédération soutient les mesures prises par les Cantons des Grisons et du Tessin pour sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien.

De plus, deux articles assurent la liberté de la langue (art. 18) et la non-discrimination basée sur des différences linguistiques (art. 8).

Le nouvel article sur les langues introduit pour la première fois le terme de *communauté linguistique* dans la Constitution suisse. Selon Coray (2004b, 413), cela mène d'une part à une catégorisation de la population selon la langue et d'autre part la relation entre les communautés linguistiques est déclarée comme une problématique nationale.

Après de vifs débats liés à son financement et à son contenu, l'article constitutionnel donne lieu à la Loi sur les langues, votée par le Parlement en 2007. Son ordonnance est entrée en vigueur le 1er janvier 2010. Une partie de cette Loi régit l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales³⁸ et la représentativité linguistique de ces dernières (art.1a, art.20, al.2).

³⁸ Il s'agit des autorités suivantes : l'Assemblée fédérale et ses organes, le Conseil fédéral, l'administration fédérale telle qu'elle est définie à l'art. 2, al. 1 à 3, de la Loi sur l'organisation du

2.3. Développement historique des relations entre les régions linguistiques

Comme mentionné précédemment, la Confédération helvétique avant 1848 était la plupart du temps conçue comme un conglomérat de Cantons indépendants. Sa fonction principale était de maintenir l'indépendance des Cantons face aux pays voisins. Bien que des sources rapportent que des hostilités entre communautés linguistiques ont existé tout au long de la période de l'ancienne Confédération - surtout dans les Cantons bilingues ou des régions italophones ou francophones asservies à des Cantons germanophones - les relations entre communautés linguistiques au niveau politique pouvaient être qualifiées d'indifférentes (Weilenmann, 1925, 197).

Un « fossé » entre les régions linguistiques s'est creusé avant la première Guerre mondiale (McRae, 1983, 42 ; Acklin Muji, 2004, 129). Selon Wimmer (2011, 724), c'est pendant la Première Guerre mondiale que pour la première et seule fois dans l'histoire de la Confédération, les différents groupes linguistiques se sont éloignés politiquement, poussés par des loyautés conflictuelles soit envers l'Allemagne, soit envers la France. Selon l'auteur, à cette période, l'histoire aurait pu prendre un autre cours : un nationalisme ethnique menant à la réorganisation de l'Etat en une entité trinationale ou même à une séparation des régions linguistiques.

Malgré le fait que cette éventualité n'ait pas eu lieu et qu'une scission entre les régions linguistiques n'a pas été entreprise, des disparités entre elles persistent à la veille de la Deuxième Guerre mondiale. Le dynamisme démographique et économique de la Suisse allemande (tout comme l'axe du pouvoir industriel, bancaire et administratif dans le triangle Berne-Bâle-Zurich) est ressentie comme une menace par la Suisse romande (Favez, 1983, 99). Selon Favez (ibid. 99-100), il s'agit d'une « prise de conscience de l'affaiblissement de la position minoritaire », renforcée par la dépression des années trente et les mesures de préparation à la mobilisation générale. Büchi (2000, 226) montre également comme la crise économique des années trente a nourri la peur de la précarisation et du déclassement social de la petite bourgeoisie suisse romande. Des ennemis responsables de cette crise étaient nécessaires, et les « monopoles » et entreprises suisse allemandes en faisaient partie. Dans ce cadre, plusieurs écrivains et

gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 (LOGA), les tribunaux fédéraux et les commissions extraparlimentaires de la Confédération.

intellectuels suisse romands questionnaient l'unité de la Suisse et constataient le manque d'une mentalité commune (Guye, 1937 et Ramuz, 1937 in Büchi, 2000).

En même temps que ces tensions persistent, le quadrilingue suisse devient petit à petit une idée d'Etat importante et un élément central d'identité nationale (Coray, 2004a, 248). L'éclatement de la Deuxième Guerre mondiale accentue cette tendance : selon Favez (1983, 101), la volonté de renforcer la cohésion nationale a par exemple mené aux propositions, durant la guerre, de rendre obligatoire l'apprentissage des trois langues nationales dans les écoles et du dialecte suisse allemand à la place de l'allemand standard en Suisse romande. De vives réactions dans le milieu intellectuel exprimées dans la presse et dans la littérature scientifique face à ces propositions auraient ouvert la voie à une nouvelle image du plurilinguisme en Suisse. L'auteur (ibid., 101) cite notamment Alfred Lombard, professeur de Lettres à l'Université de Neuchâtel selon lequel le bilinguisme et le trilinguisme sont dangereux pour les personnes, « car il aboutit à une langue et à une culture qui ne sont de nulle part ». Selon le professeur, il serait également dangereux de considérer toutes les langues comme égales parce que cela ouvrirait la voie à la disparition des langues minoritaires : le poids de la langue majoritaire mènerait à l'assimilation de cette langue par les minorités, laissant pour compte les langues minoritaires. Par conséquent, les minorités devraient être défendues par la « liberté de rester maîtresses de leur destin » et non pas par l'égalité entre les langues. Dans cette compréhension, Ramuz (1937 in Favez, 1983, 101) conclut que la connaissance passive de l'allemand suffirait aux Suisses romands pour s'entendre avec leurs Confédérés alémaniques.

Pourtant, contrairement à la Première Guerre mondiale, la Deuxième Guerre mondiale a eu un effet unifiant sur les relations entre les différentes régions linguistiques de la Suisse (McRae, 1983, 45). En effet, selon Favez (1983, 107) :

« Les menaces de la guerre entraînent un report de l'ennemi de l'intérieur à l'extérieur, un recentrement des Suisses sur eux-mêmes, un effort d'autonomie culturelle par rapport à l'étranger et une reformulation de la culture politique de la Confédération moderne autour d'éléments conservateurs et archaïques de la tradition nationale. Et de même que le Réduit alpin incarne l'invulnérabilité inhumaine de la montagne, la volonté d'indépendance, de même le discours qui justifie le plan Wahlen de mise en valeur des terres, afin d'assurer l'approvisionnement de la population, répond à la fois à cette autarcie spirituelle et à cette exaltation d'une Confédération des temps anciens, préindustriels ».

De 1939 à 1945, les Suisses auraient été invités « à manifester ce qui les unit, malgré toutes leurs différences, culturelles, sociales, politiques » (ibid., 111). Cette conception s'inscrit dans l'idéologie de la « défense spirituelle » exprimée déjà avant 1930 mais officiellement promue dans les domaines politiques et culturels dès l'éclatement de la Deuxième Guerre mondiale. Des valeurs considérées comme typiquement suisses comme la diversité, la liberté de l'être humain et la démocratie y sont affichées³⁹.

Cette « culture suisse » était exposée et fêtée à la « Landi », l'exposition nationale suisse à Zurich à 1939, ayant connu un énorme succès dans l'ensemble du pays. Büchi (2000, 237) observe que cette exposition était aussi l'occasion pour beaucoup de Suisse romands – ayant visité la Landi en grand nombre – de se rendre en Suisse allemande. Pourtant, l'auteur appelle à considérer ce rapprochement entre la Suisse allemande et francophone d'un œil critique car entre 1939 et 1945, la presse subissait des censures (ibid., 240). Il est donc probable que des voix critiques face à cet événement ou contredisant l'idée de la cohésion nationale ne parvenaient pas à être publiées et que les sources à ce sujet manquent.

Après la Guerre, des disparités entre Suisse romands et Suisse allemands s'observent à nouveau, notamment au niveau politique : alors que la Suisse allemande étant résolument anti-communiste, le parti du travail créé à Genève par Léon Nicole en 1944 a percé dans les Cantons de Genève, Vaud et Neuchâtel. En Suisse allemande, ce parti a uniquement pu s'établir à Bâle et en ville de Zurich, de manière nettement moins importante qu'en Suisse romande (Büchi, 2000, 248). Selon Büchi (ibid., 249), ces différences politiques ont mené à une certaine aliénation entre Suisse alémaniques et Suisse romands, apparaissant clairement autour des questions militaires : alors que les premiers souhaitaient plutôt augmenter la capacité de l'armée, les seconds étaient pour une diminution et l'exprimaient par le lancement de plusieurs initiatives populaires. Des différences d'opinion publique entre les deux régions linguistiques étaient également observables dans des thématiques socio-culturelles, dans lesquelles les Suisses romands étaient souvent plus progressistes. Par exemple, les trois uniques Cantons ayant accepté le droit de vote aux femmes lors de la votation fédérale en 1959 étaient Genève, Vaud et Neuchâtel. Une année

³⁹ « Défense spirituelle » In Dictionnaire historique de la Suisse. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17426.php>. // consulté le 29/09/2014.

plus tard, ces trois Cantons avaient accordé le droit de vote aux femmes au niveau cantonal (ibid., 251), alors que celui-ci n'est accordé au niveau fédéral qu'en 1971.

Dans la deuxième moitié du XXe siècle, Coray (2004a, 249) observe de plus en plus d'interventions de parlementaires francophones et italophones concernant une meilleure représentativité linguistique institutionnelle dans les institutions gouvernementales. Cela est très probablement lié au fait que pendant cette période, les différentes communautés linguistiques s'identifient de plus en plus à leur propre groupe linguistique et se replient sur elles-mêmes (Godel et Acklin Muji, 2004 ; Altermatt, 1997). En effet, malgré les disparités qui viennent d'être mentionnées, les auteurs décrivent la période d'après-guerre comme une « paix linguistique » (McRae, 1983, Andrey, 1988), souvent expliquée par les rares contacts que les communautés linguistiques entretiennent entre elles (Knuesel, 1997). Dans ce contexte, un retour aux dialectes se fait remarquer en Suisse allemande, utilisés de plus en plus dans le domaine public, comme la production littéraire, la communication politique et surtout les mass médias (Groupe de travail Saladin, 1989, 37).

Cette communication restreinte entre les groupes linguistiques se poursuit dans les années 80. Les auteurs du Groupe de travail Saladin (1989, 42) constatent de nombreux incidents qui montrent que, « dans la Suisse actuelle, on est moins disposé qu'auparavant à comprendre les autres ». Ainsi, ils observent que

« Nos quatre cultures vivent côte à côte mais elles ne vivent pas ensemble. Il existe tout au plus une « coexistence pacifique ». On vit dans des sphères séparées, entre lesquels les informations ne passent pas assez bien, et dans une indifférence affligeante face aux événements qui concernent les autres régions et les personnes qui y vivent. Une telle uniformité et une telle indifférence laissent le champ libre aux préjugés » (ibid., 43).

Suite à des opinions politiques de plus en plus différentes se manifestant lors de votations importantes⁴⁰, des auteurs définissent les années 1990 par un « éclatement linguistique » (Kriesi, 1996 ; Widmer, 2004, Coray, 2004b).

⁴⁰ Notamment lors de votations concernant les domaines de la politique sociale et extérieure, d'aménagement du territoire et du trafic routier. Ainsi, tous les Cantons germanophones ont voté pour l'initiative des Alpes (1994) et la Lex Friedrich (1995), rejetées par tous les Cantons francophones et le Tessin (à noter qu'à l'intérieur des Cantons les résultats étaient serrés). Inversement, tous les Cantons francophones avaient accepté la participation de la Suisse aux Casques bleus, la naturalisation facilitée de jeunes étrangers, un nouvel article constitutionnel sur la promotion culturelle

De nouvelles différences d'opinions politiques entre Suisse romands et Suisse allemands émergent dans le domaine de la politique européenne. En 1992, les divergences nettes exprimées dans la votation sur l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) sont à l'origine de ce que les chercheurs appellent une « fissure historique » (Coray, 2004a, 253). Depuis cette période, Coray (2004b, 441) observe que le terme « conciliation » entre les communautés linguistiques est fréquemment utilisé et fait de plus en plus l'objet d'interventions parlementaires, manifestations et publications. En effet, le lendemain de cette votation, une motion sur le « Rapprochement entre les communautés linguistiques »⁴¹, dont la version originale allemande était intitulée « Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften » a été déposée. La motion attire l'attention sur le « fossé entre les communautés linguistiques » s'étant « dangereusement creusé ». De plus, des « commissions d'entente » ont été formées au Parlement. Ce dernier a également commandité un rapport à ce sujet (ibid., 444). Selon Coray (ibid., 445) c'est depuis cette période que la « compréhension entre les communautés linguistiques » est régulièrement mise en relation directe avec la problématique de la « cohésion nationale ».

Dernièrement, les votations sur l'asile, la caisse unique et l'immigration en masse ont également souligné des différences entre les régions linguistiques, surtout entre les francophones et germanophones. Mais comme souvent, les différences entre les régions urbaines et rurales étaient aussi très marquées lors de ces votations. D'après les chercheurs, le fossé entre ville et campagne tend à être plus profond que le « fossé linguistique » (Bolliger, 2007). Les différences entre les régions linguistiques, bien que toujours présentes (Linder et al., 2008, Bolliger, 2007) ne sont plus considérées comme un danger pour l'intégrité de la Suisse. De plus, comme l'observe Büchi (ibid., 19) les votations où tous les Cantons décident de la même manière sont devenus plus fréquents et les différences idéologiques transcendent les différences linguistiques. L'auteur prend l'exemple d'un socialiste romand qui se sentira probablement plus proche d'un socialiste germanophone que d'un romand conservateur.

et l'introduction d'une assurance maternité⁴⁰ (votations ayant eu lieu le même jour, en 1994) (Büchi, 2000, 15).

⁴¹ Motion Rhinow (conseiller d'état, Parti Radical, Bâle campagne). *Rapprochement entre communautés linguistiques*, 7/12/1992 (92.3493).

En 2000, Büchi (2000, 13) écrit dans son ouvrage sur le rapport entre la Suisse romande et la Suisse allemande que le modèle de la Suisse quadrilingue est révolu :

« Der Willensnation ist der Wille abhanden gekommen, die Allianz droht zur Mesalliance zu werden. Der Philosoph Karl Jaspers sagte einst, Europa stehe vor der Wahl, sich zu balkanisieren oder sich zu helvetisieren. Solches hören wir immer noch gern. Aber es tönt wie ein Lied aus alten Zeiten ».

Pour l'auteur, c'est surtout la relation entre Suisse romande et allemande qui pose problème : la première serait secouée par des craintes de groupe minoritaire, les deuxièmes par une indifférence envers la minorité linguistique. Mais le problème principal persistant serait qu'il n'y aurait souvent aucune communication entre les deux régions linguistiques (ibid., 17).

2.4. Conception du plurilinguisme dans l'idéologie nationale

Pour conclure, je vais présenter les conceptions du plurilinguisme qui ont émergé de ce contexte historique et qui se traduisent dans la manière dont le plurilinguisme est réglé légalement en Suisse.

L'article sur le « plurilinguisme » du Dictionnaire historique⁴² suisse débute ainsi : « La Suisse est plurilingue (démographiquement parlant) et se voit comme telle ».

Selon Wimmer (2011, 719), la multi-ethnicité représente un élément crucial de l'identité nationale Suisse: le fait que différents groupes linguistiques ont vécu en paix sous un même toit politique représente une *fierté* pour un Suisse moyen et ferait partie du nationalisme officiel du pays.

En 1925, Weilenmann (1925, 2) décrit la Suisse comme une *passerelle de l'Europe* (« Brücke Europas »), où la volonté du peuple unit germanophones, francophones, italophones et romanchophones dans un seul Etat. L'auteur met l'accent sur la *volonté* de former une nation ainsi que sur le *respect* et la *tolérance* à l'égard des minorités.

Près de 70 ans plus tard, ces éléments font toujours partie du discours sur le plurilinguisme en Suisse. Par exemple, dans le Message concernant la révision de l'article 116 Cst. sur les langues de 1991⁴³, il est souligné que :

⁴² « Plurilinguisme » in Dictionnaire historique de la Suisse (18.07.2013). <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F24596.php> // consulté le 4/7/2014.

« Le quadrilinguisme est un des traits caractéristiques de la Suisse. En préférant quatre langues nationales à une seule, notre pays manifeste sa volonté de former une nation unie tout en préservant le caractère propre des parties qui la composent. Un tel choix implique du respect et de la tolérance à l'égard des minorités, mais aussi la volonté de se comprendre les uns les autres de façon à participer activement à la vie commune » (p. 302).

Pour McRae (1983, 105), une caractéristique saillante de la culture politique suisse est la reconnaissance et l'acceptation de la diversité en tant que valeur en soi, qu'il s'agisse de diversité linguistique, confessionnelle, idéologique ou économique. Il observe deux spécificités concernant la manière de traiter la diversité linguistique. Premièrement, le rejet du concept de statut minoritaire : l'accent de la politique linguistique est mis sur l'égalité formelle des langues nationales et des groupes linguistiques. Deuxièmement - et cela est contraire à sa première conception - les disparités des ressources à disposition des différents groupes linguistiques sont reconnues et il est considéré qu'il y ait un besoin pour des compensations appropriées, que ce soit au niveau financier ou de la représentation politique. Dans ce discours de la sauvegarde de l'héritage linguistico-culturel, Widmer (2004, 25) observe une « *peur de la perte* ».

Selon Godel et Acklin Muji (2004, 119), l'ajout du romanche comme langue nationale illustre un changement important dans la conception du plurilinguisme : en 1848, le terme de langue *officielle* était lié à une conception administrative de la langue et la langue ne constituait pas encore un critère identitaire. Ensuite, avec la distinction entre langue nationale et langue officielle, les langues *nationales* sont perçues comme les langues de l'état-nation et les langues *officielles* comme les langues opérationnelles de ses institutions fédérales. En d'autres mots, selon Widmer (2004, 17), ce qui était désigné comme langue *nationale* en 1848 correspond dès 1938 aux langues *officielles*. En 1848, les langues nationales auraient seulement bénéficié d'une prééminence relative parce qu'elles étaient simplement désignées comme « les trois principales langues parlées en Suisse » ; leur énumération servait essentiellement à désigner les langues de traduction et les instances qui devaient supporter les coûts susceptibles d'en découler. Les compléments apportés en 1938 auraient introduit une conception des langues selon le modèle des langues

⁴³ Conseil fédéral ((4/3/1999). *Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues*. FF 91.019

nationales des Etats unitaires : ainsi, les langues nationales ne sont plus attribuées à la Confédération mais à la Suisse et à son « peuple imaginé ». Les autres langues traditionnelles de la Suisse, notamment le yiddish et le jénish ne sont plus considérées comme secondaires par rapport aux trois langues prioritaires mais totalement exclues des langues qui définissent la nation.

A la fin du XXe siècle, Coray (ibid., 433) constate l'existence de deux logiques dans le discours politique sur les langues en Suisse : premièrement, une logique « patrimoniale territoriale », développée après la première Guerre mondiale où une identité est attribuée à chaque groupe linguistique. Deuxièmement, une logique « psychologico-libérale » mettant en avant la compréhension entre les groupes linguistiques et la promotion du plurilinguisme individuel, avec le but d'atténuer des tensions et obstacles entre les communautés linguistiques. Selon la chercheuse, les deux logiques sont difficilement conciliables et la deuxième prend légèrement le devant.

3. Le plurilinguisme à l'Administration fédérale

Comme nous le verrons dans les deux chapitres analytiques suivants, le plurilinguisme à l'Administration fédérale est abordé sur deux axes, d'une part, la représentativité linguistique et de l'autre, les pratiques linguistiques⁴⁴. Ce sont les thèmes principaux des discours sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale. La représentativité linguistique concerne l'origine des collaborateurs de l'Administration fédérale, censés représenter les quatre communautés linguistiques nationales de manière proportionnelle. En se fondant sur les différentes conceptions de la bureaucratie représentative, il s'agit donc d'une conception correspondant à la « représentativité passive » (Mosher, 1982). Les pratiques linguistiques se rapportent à la communication interne et externe de l'Administration fédérale, censée se dérouler dans les trois - dans certains cas dans les quatre - langues officielles.

Pour décrire le plurilinguisme à l'Administration fédérale, la métaphore de son « reflet » du plurilinguisme du pays est souvent utilisée. Par exemple, il est affirmé actuellement sur le site Internet du département des finances que :

« L'Administration fédérale est née et s'est développée à l'image de la Suisse. Et en tant que telle, elle doit continuer à nourrir les racines de la cohésion nationale en investissant dans le capital linguistique de ses collaborateurs et en valorisant celui de toutes les entités territoriales »⁴⁵.

Les éléments soulevés par cette citation – le plurilinguisme dans l'Administration fédérale, miroir du plurilinguisme en Suisse puis, la promotion de ce plurilinguisme comme investissement conscient et constant pour le maintien de la cohésion nationale comme pour le bon fonctionnement du fédéralisme – sont également mentionnés dans la prise de position la plus détaillée du Conseil fédéral sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale : la réponse au postulat Delamuraz de 1978. Comme je le présenterai de façon plus détaillée au chapitre suivant, ce postulat avait pour objets principaux les compétences linguistiques décroissantes des Suisses dans une deuxième langue nationale ainsi que la représentativité linguistique et les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale, défavorables pour les italophones et francophones. Le lien étroit entre le plurilinguisme dans le

⁴⁴ Inclue les compétences linguistiques

⁴⁵ « Déléguée au plurilinguisme », <http://www.efd.admin.ch/org/org/00581/02744/index.html?lang=fr>. // consulté le 19/6/2014

pays et le plurilinguisme à l'Administration fédérale est particulièrement mis en évidence dans la réponse du Conseil fédéral à ce postulat. Ainsi, dans le premier paragraphe de cette réponse, le Conseil fédéral affirme qu'« on ne peut d'ailleurs séparer la compréhension et les échanges entre les groupes linguistiques d'une part, la représentation des minorités et l'usage des langues officielles dans l'Administration fédérale, d'autre part ».

Le lien fort qui est établi officiellement entre le plurilinguisme en Suisse et celui de l'Administration fédérale est également mis en avant par Weil (1995) lors de son enquête auprès des collaborateurs de l'Administration fédérale. Elle associe l'engagement du Conseil fédéral d'employer des personnes des quatre communautés linguistiques nationales et le droit qu'il leur octroie de travailler dans la langue officielle de leur choix au fait que « l'Administration fédérale en tant qu'entreprise se considère comme une sorte de Suisse miniature, voir d'exemple pour le pays » (ibid., 35).

Mais même si la volonté politique existe, instaurer le plurilinguisme dans une administration publique entraîne des difficultés. Comme le formule McRae (1983, 141) :

« Even under the most favourable conditions of language peace in the society at large, the problems of distributing administrative power equitably in a representative bureaucracy require constant effort and alertness among all those who operate the system. There are no permanent solutions, and issues of fairness recur with every significant change in a public service structure that is constantly in flux, even in individual appointments and promotions ».

Ci-dessous, je vais d'abord donner quelques éléments permettant d'expliquer l'organisation de l'Administration fédérale en général. Ensuite, je montrerai comment les responsabilités en matière de plurilinguisme y sont distribuées, avant de décrire le plurilinguisme de cette institution à travers statistiques et rapports officiels sur la représentativité linguistique et les pratiques linguistiques courantes. Finalement, je décrirai plus précisément la représentativité linguistique dans les deux offices investigués.

3.1. Berne, capitale de la Suisse et emplacement principal de l'Administration fédérale

Il existe une distinction entre l'Administration fédérale *centrale* et *décentralisée*. L'Administration fédérale *centrale* est composée de sept départements - dont font partie près de 90 offices - et la Chancellerie fédérale. Chaque département est dirigé par un Conseiller fédéral⁴⁶. Selon la Loi, les commissions extraparlimentaires, les sociétés anonymes dans lesquelles la Confédération détient la majorité du capital ou des voix ainsi que les unités administratives, corporations, fondations et établissements de droit public devenus autonomes sur le plan organisationnel font partie de l'Administration *décentralisée*⁴⁷. Dans cette thèse, je me penche uniquement sur l'Administration *centrale* qui compte environ 37 000 collaborateurs.

La plupart des offices de l'Administration fédérale *centrale* (nommée dorénavant *Administration fédérale*) sont situés à Berne et environs : en 2012, environ 16'500 employés fédéraux y travaillent⁴⁸. Cette région fait partie de la Suisse allemande, bien que la frontière linguistique avec la Suisse romande ne soit pas loin. Seulement 35 km séparent Berne de Fribourg, la ville francophone la plus proche. De plus, une minorité francophone fait partie du Canton de Berne, le français constitue donc la deuxième langue officielle du Canton.

Le choix de la ville de Berne comme capitale de la Suisse est lié à cette proximité de la frontière linguistique. Lors de la création de la Suisse moderne, l'élection d'une capitale située à l'ouest du pays était accompagnée par la volonté politique de donner davantage de poids aux Cantons de Genève, Neuchâtel et du Valais, faisant partie de la Confédération de puis peu (Godel et Acklin Muji, 2005). Cette image donnée à Berne comme une capitale constituant une passerelle entre la Suisse romande et la Suisse allemande est régulièrement illustrée dans les médias de l'époque. Godel et Acklin Muji (ibid., 102) citent notamment un passage d'un article paru dans le « Nouvelliste Vaudois », selon lequel :

⁴⁶ « L'administration fédérale », <http://www.admin.ch/org/bv/index.html?lang=fr>. // consulté le 16.06.2014

⁴⁷ Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA), RS 172.010.1, art.7a

⁴⁸ Statistiques de Zwicky/ZDA sur la base de T. Borel/OFPER, 12/8/2012

« Après avoir bien pesé et mûrement examiné les considérations qui militent pour et contre chaque ville, nous nous sommes arrêtés à Berne. Ce n'est pas à dire que Berne réunisse bien toutes les conditions, mais elle réunit mieux qu'aucune autre les conditions essentielles. Et d'abord qu'importe à la Suisse que Berne soit une ville ennuyeuse, exposée au froid et aux brouillards, que ses habitants y soient peu prévenants, peu galants, que la vie y soit peu confortable ? [...] Berne nous plaît surtout pour ville fédérale parce qu'elle est placée entre la Suisse française et la Suisse allemande, et qu'elle les reliera l'une à l'autre, comme elle leur sert aujourd'hui de transition. C'est à Berne que sont les confins entre les deux principaux éléments de la Suisse, c'est là qu'ils se rencontrent, c'est là que doit se trouver leur harmonisation [...] Le milieu ne se trouve pas toujours au point central topographique. Le milieu politique et social se trouve là où les éléments divers se rencontrent, et je dis que c'est à Berne que cela arrive le mieux. »⁴⁹

Godel et Acklin Muji (ibid., 104) observent premièrement que dans les débats autour du choix de la capitale, la Suisse est représentée comme un collectif politique composé de deux parties principales, l'une germanophone, l'autre francophone. L'italien – bien que déjà inscrit dans la Constitution en tant que langue nationale – et le romanche ne font pas partie des débats. Deuxièmement, dans cet imaginaire collectif la partie germanophone et la partie francophone doivent être reliées entre elles et nécessitent un médiateur. L'emplacement géographique de la capitale fédérale est censé remplir cette fonction.

3.2. Responsabilités

Les acteurs principaux en matière de plurilinguisme à l'Administration fédérale sont l'Office fédéral du personnel (OFPER) et l'Office fédéral de la culture (OFC). Sur son site Internet, l'OFC se présente comme œuvrant « en faveur du maintien du plurilinguisme en Suisse »⁵⁰. C'est dans cet office que notamment le texte de la Loi sur les langues et de son Ordonnance a été élaboré.

L'OFPER est responsable de la politique du personnel de la Confédération et assume un rôle de soutien et de coordination en matière de plurilinguisme⁵¹. Selon l'Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances⁵², cet office

⁴⁹ Nouvelliste Vaudois, 31/10./848. In Godel et Acklin Muji (2005, 102).

⁵⁰ <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/index.html?lang=fr>. // consulté le 6/10/2014

⁵¹ « Gestion de la diversité/Egalité des chances »,

<http://www.epa.admin.ch/themen/personalpolitik/00264/index.html?lang=fr>. // consulté le 19/06/2014

⁵² Org DFF, RS 172.215.1

« encourage au sein de l'Administration fédérale le plurilinguisme, la représentation équitable des communautés linguistiques et la compréhension entre ces communautés » (art. 10, al.1d). Pourtant, la responsabilité de son application – que ce soit dans le domaine du recrutement du personnel ou dans les pratiques linguistiques – appartient à chaque office. C'est pour cela que l'OFPER n'a pas le droit d'émettre des mesures contraignantes en la matière⁵³.

Selon la Loi sur les langues, un délégué fédéral au plurilinguisme est chargé de « préserver et encourager le plurilinguisme » à l'Administration fédérale (art.8, al.1). Le premier délégué au plurilinguisme est entré en fonction en 2010. L'actuelle déléguée est affiliée au Secrétariat général du Département fédéral des finances. Ses tâches sont précisées dans l'Ordonnance sur les langues : soutenir le Conseil fédéral dans l'établissement des objectifs stratégiques et dans le contrôle de leur mise en œuvre; coordonner et évaluer la mise en œuvre des objectifs stratégiques par les départements et la Chancellerie fédérale; conseiller et soutenir les départements et la Chancellerie fédérale, leurs unités administratives et leur personnel sur les questions relatives au plurilinguisme et les sensibiliser à la thématique; collaborer avec les services Cantonaux et les autres administrations publiques ; entretenir des relations avec des institutions externes qui traitent de plurilinguisme; informer régulièrement le public sur le domaine du plurilinguisme; et représenter la Confédération dans les organismes nationaux qui se chargent de la promotion du plurilinguisme (Art.8b, al.2). En 2008, au moment que nous accomplissions notre récolte de données sur le terrain, la Loi sur les langues n'était pas encore entrée en vigueur et le poste de délégué au plurilinguisme n'existait pas non plus. Pendant ce temps, les questions du plurilinguisme étaient traitées à l'OFPER auprès du ressort *Conduite du personnel*. Cette unité comptait deux personnes responsables pour tous les domaines touchant à la diversité du personnel, notamment pour le genre et le handicap.

Dans la plupart des départements et offices, *des personnes responsables du plurilinguisme* viennent soutenir les responsables hiérarchiques. Un modèle de

⁵³ Note d'information du 6/12/2012 : *Rapport relatif à la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale en 2011*. Berne : Office fédéral du Personnel.

cahier des charges est proposé par l'OFPER⁵⁴ et prévoit des activités dans les domaines de l'information, la constitution de réseaux, le conseil, la formation, la planification et le controlling. Le modèle discerne entre les personnes responsables du plurilinguisme au niveau des départements et celles au niveau des offices. Toutes deux sont recrutées parmi les collaborateurs et une part de temps de travail leur est allouée pour effectuer les tâches liées à ces fonctions. Selon la proposition de l'OFPER, il s'agit de 20-40% pour les personnes actives au niveau du département et de 10-20% au minimum pour celles actives au niveau de l'office. Au niveau du département, leurs tâches sont stratégiques, conceptuelles et coordinatrices : par exemple, elles sont censées conseiller le chef du département du point de vue du plurilinguisme dans toutes les affaires concernant le personnel du département, coordonner les activités dans le domaine de la promotion du plurilinguisme et participer à des groupes de travail interdépartementaux qui traitent de cette promotion. Au niveau des offices, la personne responsable à la promotion du plurilinguisme a des tâches opérationnelles comme par exemple représenter les intérêts en matière de plurilinguisme lors des réunions importantes de l'unité administrative (groupes de projet et de travail) et définir chaque année les mesures et des objectifs spécifiques en matière de plurilinguisme.

3.3. Représentativité linguistique

Il est ancré dans la Loi que les quatre communautés linguistiques doivent être représentées à l'Administration fédérale (art. 20, LLang). L'Administration fédérale doit se tenir à des fourchettes de valeurs cibles, fixées de 68.5% à 70.5% pour l'allemand, 21.5 à 23.5 % pour le français, 6.5% à 8.5% pour l'italien et 0.5% à 1% pour le romanche (OLang, art.7, al.2). Ces valeurs se fondent sur le relevé structurel du recensement fédéral de la population pour 2010. Nous verrons au prochain chapitre que ces valeurs cible ont évolué depuis les années 1950.

Les statistiques les plus récentes sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale datent de 2013 et figurent dans le dernier *Rapport sur la gestion du personnel de*

⁵⁴ Fiche 5 : Modèle de description des tâches à l'intention des personnes responsables de la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. In Office fédéral du personnel (mai 2009), Guide pour la promotion du plurilinguisme, p. 58

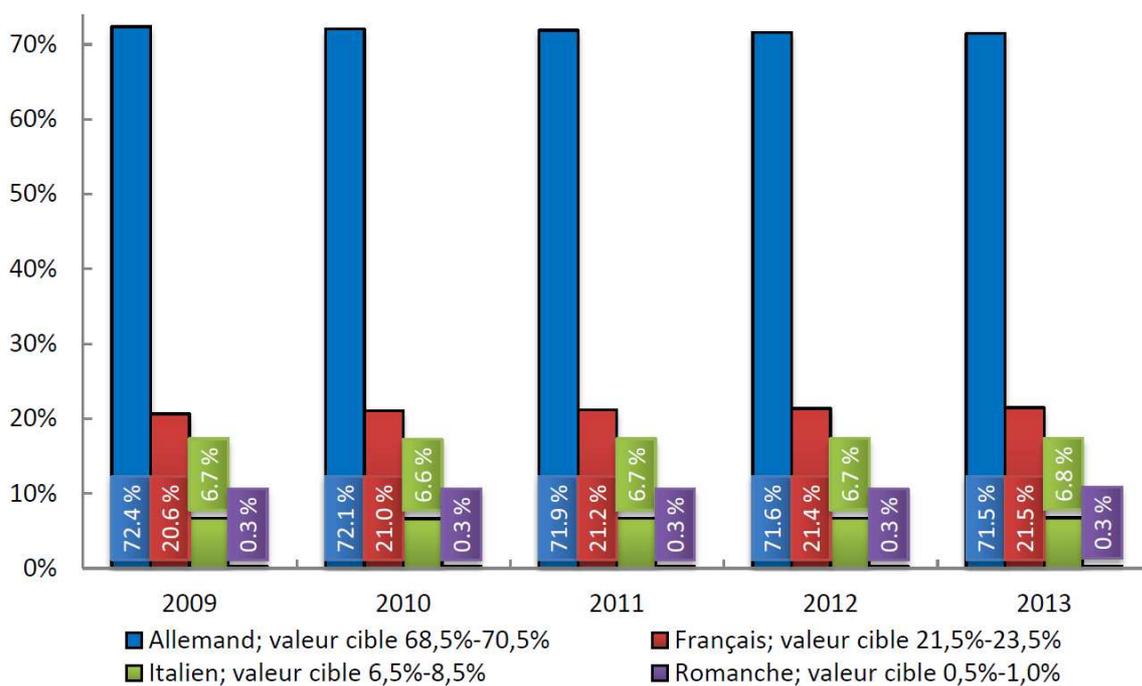
2014⁵⁵. Ce rapport annuel présente les développements dans la politique du personnel et des statistiques sur la structure, les recrutements et la rotation du personnel fédéral. La représentation des communautés linguistiques y est calculée sur la base des collaborateurs de toute nationalité qui ont indiqué avoir une langue nationale comme langue maternelle (p. 12).

En 2013, la représentativité linguistique des collaborateurs de l'ensemble de l'administration fédérale (dans les sept départements fédéraux et la Chancellerie fédérale) se présentait comme suit : 71.5% de germanophones, 21.5% de francophones, 6.8% d'italophones et 0.3% de romanchophones.

Le graphique suivant issu de ce rapport suit l'évolution de la représentativité linguistique de 2009 à 2013. Pour permettre une comparaison avec les proportions des groupes linguistiques dans la population, les valeurs cible sont indiquées au pied de chaque colonne.

⁵⁵ Conseil fédéral (mars 2014). *Rapport sur la gestion du personnel 2013*

Graphique 2 : Représentativité des communautés linguistiques, 2009-2013



Source : Rapport sur la gestion du personnel 2013, p.12

Ce graphique montre que les proportions des communautés linguistiques à l'Administration fédérale sont stables. En effet, en cinq ans, elles n'ont que très peu évolué. Le Rapport sur la gestion du personnel de 2010⁵⁶ démontre que cette tendance se vérifie également pour les années 2006 à 2009. Comme cela est formulé dans le Rapport de 2014 : « Par nature, la représentation des communautés linguistiques évolue lentement » (p. 12). Pourtant, une tendance – bien que très légère – vers l'adaptation des valeurs cible se dessine, puisqu'en 2013, la valeur cible est pour la première fois atteinte pour le français. La représentativité des italophones a aussi très légèrement augmenté, alors que celle des romanchophones est restée inchangée.

La représentativité linguistique varie fortement selon les départements. Dans ce contexte, un journaliste désigne les départements qui dénotent une représentativité linguistique proche des valeurs cible comme « bons élèves » et les autres comme

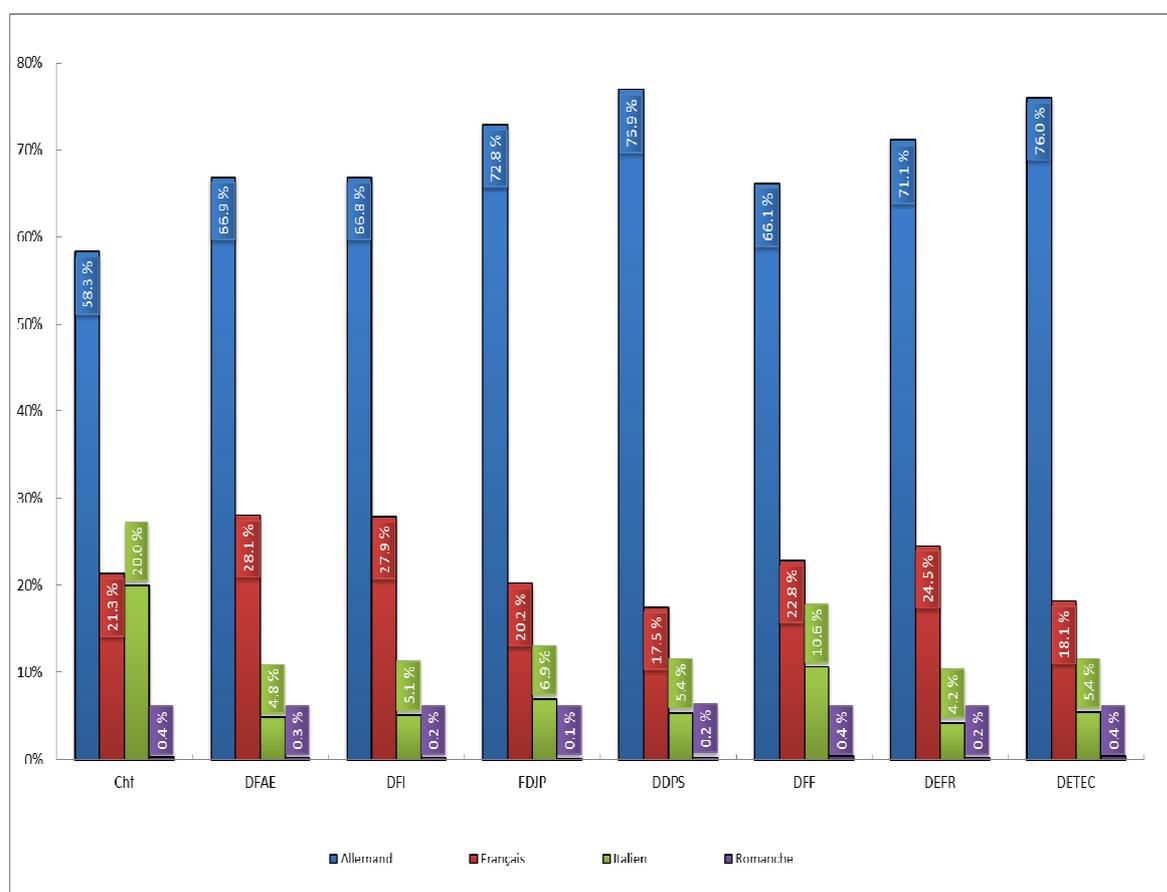
⁵⁶ Conseil fédéral (mars 2011). *Rapport sur la gestion du personnel 2010*

« cancrs » du plurilinguisme⁵⁷. Comme le graphique ci-dessous l'illustre, les francophones sont par exemple surreprésentés au Département fédéral des affaires extérieures (DFAE) et le Département fédéral de l'intérieur (DFI), alors que la part des germanophones se trouve en-dessous des valeurs cibles. C'est le cas inverse au Département fédéral de justice et police (DFJP), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), les francophones et les germanophones sont surreprésentés. Les italophones et romanchophones sont toujours sousreprésentés par rapport aux valeurs cible, sauf au Département fédéral des finances (DFF), où les italophones sont surreprésentés. Selon le rapport, cela s'explique par l'important effectif de l'Administration fédérale des douanes au Tessin (p. 13). A la Chancellerie fédérale, la valeur cible des italophones est largement dépassée. Il s'agit de l'endroit où les Services linguistiques centraux sont affiliés, employant un nombre important de traducteurs italophones. Ainsi, la représentativité linguistique de la Chancellerie ne peut pas être comparée aux autres départements.

La part des germanophones et francophones n'est généralement pas très éloignée des valeurs cible. Leurs valeurs se situent pas plus de 5% en-dessus ou en-dessous des fourchettes fixées. Le DETEC et le DDPS - où les germanophones sont surreprésentés de 5.5 et 5.4 % - sont des exceptions.

⁵⁷ Michel Guillaume (2011). Latins dans l'administration fédérale : le scandale perdue. *L'Hebdo* 45 : 24-26.

Graphique 3 : Représentativité linguistique dans les sept Départements fédéraux et la Chancellerie fédérale (2013)



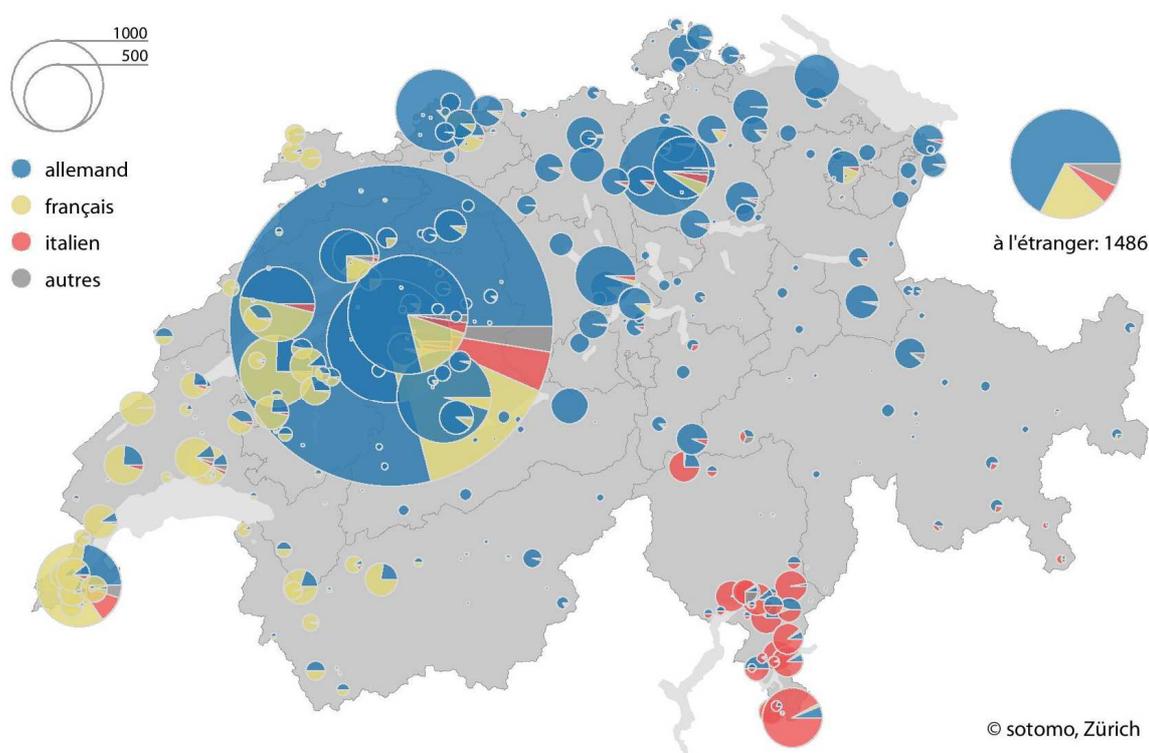
Chf: Chancellerie fédérale; DFAE: Département fédéral des affaires étrangères; DFI: Département fédéral de l'intérieur; DFJP: Département fédéral de justice et police; DDPS: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports; DFF: Département fédéral des finances; DEFR: Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche; DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

Source : Conseil fédéral (mars 2014). Rapport sur la gestion du personnel 2013, p.13

Selon Coray et al. (2012-2013, 46), la représentativité linguistique d'un office ou d'une autre unité administrative dépend de plusieurs facteurs. En plus de l'appartenance à certains départements où la représentativité des minorités linguistiques est généralement faible ou au contraire forte, leur analyse de régression multivariée démontre que deux autres facteurs influencent significativement la représentativité linguistique dans les unités administratives. D'une part, la part des femmes : les unités administratives ayant un quota de femmes élevé ont également

un quota de minorités linguistiques élevé. D'autre part, la localisation des unités administratives : les francophones sont surreprésentés dans des unités administratives localisées en Suisse romande, les italophones au Tessin et les germanophones en Suisse allemande. Pourtant, dans la région de Berne, les germanophones sont moins surreprésentés que dans les autres régions germanophones (Coray et al., 2012-2013, 45) :

Graphique 4 : Répartition des groupes linguistiques selon le lieu de travail, 2011



Source : Coray et al. (2012-2013, 45)

Kübler et al. (2009, 6) et Coray et al (2012-2013, 38) ont également constaté des différences selon la classe de salaire : d'après leurs statistiques, la surreprésentation des germanophones était plus forte parmi les cadres⁵⁸ dans la plupart des offices.

⁵⁸ classes de traitement de 24 à 38

3.4. Langues de travail

La règle générale concernant les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale est la suivante : chaque collaborateur parle la langue officielle de son choix. Cette règle est ancrée dans la Loi sur les langues (art.9, al.1). Comme je le soulignerai dans mon analyse, en pratique le plurilinguisme à l'Administration fédérale se réduit à un bilinguisme français-allemand. Les collaborateurs sont censés maîtriser l'une de ces deux langues de manière active, l'autre de façon passive. Pour le Groupe de travail Saladin (1989, 97), un indice pour l'utilisation inégale des langues officielles à l'Administration fédérale se situe au niveau des Services de traductions. Selon eux,

« La prédominance de l'allemand dans l'Administration fédérale est clairement démontrée par le fait qu'il existe un service bien organisé de traductions de l'allemand en français et, dans une moindre mesure, de l'allemand en italien, mais que la voie de traduction inverse ne dispose guère de structures dignes de ce nom ».

Pour ce qui est de la communication avec les interlocuteurs externes à l'Administration, ce sont les collaborateurs de l'Administration fédérale qui s'adaptent, pour autant que la langue utilisée soit officielle. En effet, selon la Loi sur les langues (art. 6, al.2), quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix.

Selon l'analyse de Christopher Guerra et Zurbriggen (2012, 40), basée sur une enquête en ligne auprès des collaborateurs de l'Administration fédérale, près de la moitié des enquêtés désignent plus d'une langue comme leur langue préférée pour l'utilisation quotidienne sur leur lieu de travail. La langue la plus souvent citée est le suisse allemand, suivi par l'allemand standard, le français et l'anglais. D'après cette enquête, l'allemand standard est la langue la plus souvent utilisée au quotidien (par 95.5% des enquêtés), suivie de très proche par le français (90.9%). L'italien est utilisé par environ un tiers des enquêtés (36.9%), l'anglais par deux tiers (63.5%) et le romanche par moins d'un pourcent (0.6%) (ibid., 42). Des différences ont été relevées selon les offices : l'anglais est utilisé de façon surproportionnelle au Département fédéral des affaires étrangères et au Département fédéral de l'intérieur, l'italien et le romanche dans la Chancellerie fédérale. Selon la même enquête (ibid., 31), des connaissances dans la deuxième langue officielle au niveau B1/B2 selon le

Cadre européen commun de référence pour les langues⁵⁹ sont jugées comme indispensables par la plupart des enquêtés.

Dans le cadre de la recherche de Coray et al. (2012-2013, 59), une autre enquête en ligne auprès des collaborateurs de l'Administration fédérale a également révélé que l'allemand standard est la langue la plus souvent parlée à l'Administration fédérale, que ce soit dans les contacts internes ou externes. Les résultats concernant les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale obtenus par le moyen de cette enquête sont résumés dans le tableau suivant.

Tableau 1: Utilisation des langues au quotidien professionnel (choix multiple)

Langue	N	%
Suisse allemand	357	77,44
Allemand standard	430	93,28
Français	403	87,42
Italien	73	15,84
Romanche	3	0,65
Anglais	167	36,23
Total	461	100,00

Question: Quelle langue utilisez-vous régulièrement dans votre quotidien professionnel?

Source: Coray et al. (2012-2013, 58)

Cette enquête a également recensé l'auto-déclaration des compétences linguistiques écrites et orales, sur la base des niveaux du Cadre de référence européen et à l'aide d'un index. Ces résultats sont présentés dans le tableau suivant ; des compétences linguistiques excellentes dans les trois langues officielles correspond à 9 (ibid., 59).

⁵⁹ http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_FR.pdf. // consulté le 27/06/2014

Tableau 2: Compétences linguistiques moyennes (en all/fr/it)

	oral		écrit	
	N	Ø	N	Ø
Germanophones	377	6.37	366	5.85
Francophones	93	6.65	95	6.06
Italophones	17	8.47	16	7.88
Total	487	6.49	477	5.96

Question: Veuillez indiquer vos compétences linguistiques (orales/écrites) dans les langues suivantes.

Echelle de réponses: 0="pas de compétences"; 9 "compétences avancées à excellentes (C1 ou C2) dans toutes les trois langues officielles"

Source: Coray et al. (2012-2013, 59)

Ce tableau montre que les enquêtés italo-phones s'attribuaient les meilleures compétences linguistiques dans la deuxième et troisième langue, que ce soit à l'oral ou à l'écrit, suivi par les franco-phones. Pourtant, la différence entre les franco-phones et germano-phones n'est pas significative. Selon les chercheurs, ces résultats montrent que le fait que l'italien ne soit pas utilisé comme langue de communication les oblige probablement d'avoir de meilleures compétences linguistiques que leurs collègues franco-phones et germano-phones (ibid., 60). Cette observation ramène au concept de « coopération équitable » de van Parijs (2013), selon lequel les locuteurs des langues minoritaires s'adaptent à la langue majoritaire d'un lieu de travail ; selon l'auteur, la contrepartie de leur effort sont les compétences linguistiques supplémentaires appropriées de cette façon.

3.5. Rapports d'évaluation internes

Tous les quatre ans, l'Office fédéral du personnel (OFPER) est chargé de présenter au Conseil fédéral un rapport d'évaluation sur la promotion du plurilinguisme au sein de l'Administration fédérale. Jusqu'à présent, quatre rapports ont été publiés. Le

premier rapport couvre la période de 1996-1999⁶⁰. Hormis des statistiques sur la représentativité linguistique, les résultats de ce rapport se basent sur des données qualitatives : des collaborateurs de tous niveaux hiérarchiques de quatre offices de différents départements sélectionnés au hasard ont répondu à un questionnaire standardisé. Selon les résultats de cette enquête, des problèmes linguistiques n'ont pas d'impact sur la satisfaction du personnel et sont rarement mentionnés. Au contraire, le plurilinguisme est perçu comme ayant une influence positive sur la collaboration et sur l'image de l'Administration fédérale.

Le deuxième rapport date de 2004⁶¹. Il met en garde des résultats d'une nouvelle enquête au sujet du plurilinguisme menée auprès de l'ensemble du personnel : selon cette enquête, les collaborateurs francophones et italophones se montrent insatisfaits du plurilinguisme sur leur lieu de travail. Deux tiers d'entre eux affirment pouvoir s'exprimer dans leur langue première sur leur lieu de travail et près de 40 % des collaborateurs et collaboratrices francophones et italophones affirment que des documents importants ne sont pas traduits dans leur langue maternelle. Face à ces résultats, l'OFPER conclut qu'« il ne faut pas seulement prêter attention aux objectifs quantitatifs, donc aux taux des groupes linguistiques dans l'Administration fédérale, mais tenir encore davantage compte des aspects qualitatifs de la promotion du plurilinguisme » (p.5).

Le rapport de 2009⁶² (période de 2004 à 2008) annonce l'élaboration d'un Guide pour le plurilinguisme⁶³ (p. 2). Son but serait de « faciliter la fixation des objectifs annuels et des mesures qui s'imposent, procédé indispensable pour activer efficacement la réalisation du plurilinguisme dans les unités administratives » (idem). De plus, une nouvelle offre de formation linguistique dans le nouveau centre de formation à l'OFPER est signalée au 1er janvier 2010. Hormis les statistiques sur la représentativité linguistiques générales, le rapport publie aussi les statistiques sur la

⁶⁰ Office fédéral du personnel (juillet 2002). *Rapport sur la première période de promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale 1996-1999.*

⁶¹ Office fédéral du personnel (11 novembre 2004). *Plurilinguisme dans l'administration fédérale.*

⁶² Office fédéral du personnel (6 mai 2009). *Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2004 à 2008.*

⁶³ Office fédéral du personnel (mai 2009), *Guide pour la promotion du plurilinguisme.*

représentativité linguistique des fonctions-clés. D'après celles-ci, 100% des secrétaires généraux (7 sur 7) sont de langue maternelle allemande ; 78% des chefs d'office sont de langue allemande (58 sur 74), 18 % de langue française (13 sur 74), 2.5 % de langue italienne (2 sur 74) et 1 de langue étrangère ; 82 % des chefs de personnel sont de langue allemande (54 sur 66), 12% de langue française (8 sur 66), 4,5 % de langue italienne et une personne de langue romanche (1,5%) ; 76 % des chefs de communication (38 sur 50) sont de langue allemande, 20 % de langue française et 4% de langue italienne (2 sur 50) ; 95% des chefs des finances sont de langue allemande (61 sur 65), 3% de langue française (2 sur 64) et 2% de langue italienne (1 sur 64) ; 88% des chefs de l'informatique sont de langue allemande (45 sur 64), 12% de langue française (6 sur 64)⁶⁴.

Le lancement par l'OFPER d'un cours de formation pilote sur le plurilinguisme et de deux cours de sensibilisation au dialecte suisse allemand ainsi que l'augmentation de son offre en matière de communication interculturelle sont mentionnés. Finalement, le rapport évoque l'organisation d'une journée de formation pour les délégués au plurilinguisme en 2006, « laquelle a rencontré un large succès » et une campagne de marketing dans les universités de Suisse romande et au Tessin pour attirer davantage d'universitaires de langues française et italienne (p. 5).

En 2011, la Conseillère fédérale Widmer-Schlumpf a mandaté l'OFPER de réaliser un certain nombre de mesures afin de mettre en œuvre la Loi et l'ordonnance des langues. Elle invite l'office à informer et sensibiliser les départements et offices sur les pratiques linguistiques souhaitées et à élaborer un instrument d'évaluation des compétences linguistiques qui soit utilisable dans l'ensemble de l'administration. De plus, elle a demandé à ce que des indicateurs soient développés permettant de mesurer les progrès et d'élaborer des recommandations concernant une meilleure prise en compte du plurilinguisme dans les processus de recrutement.

L'OFPER a présenté les activités mises en œuvre suite à ces demandes dans le Rapport de 2008 à 2011⁶⁵. Concernant le domaine des pratiques linguistiques, il y mentionne la mise en ligne d'un outil d'autoévaluation des compétences linguistiques

⁶⁴ Office fédéral du personnel (6 mai 2009), *Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2004 à 2008*, p.4

⁶⁵ Office fédéral du personnel (2012). *Promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale de 2008 à 2011*

à disposition de tous les collaborateurs en 2012⁶⁶ et « une série de conférences de sensibilisation » données par le Délégué au plurilinguisme à l'intérieur et à l'extérieur de l'Administration fédérale. L'une des thématiques principales du rapport est l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les langues et son ordonnance, survenues pendant cette période. L'ouverture de 16 postes supplémentaires de traducteurs (dont 8.5 vers l'italien et 7.5 vers l'allemand) est également présentée comme une nouvelle principale. Cette mesure contribuerait « à réaliser dans la pratique le droit des employés à travailler dans la langue de leur choix, pour autant qu'il s'agit des trois langues officielles » (p.3). Finalement, la distribution du Guide de promotion dont la conception avait été mentionnée dans le Rapport précédent est annoncée.

Les nombreuses mesures proposées dans les rapports afin d'améliorer la représentativité linguistique et de rendre les pratiques linguistiques plus plurilingues indiquent que le plurilinguisme défini à l'Administration fédérale – que ce soit au niveau des pratiques linguistiques ou de la représentativité linguistique – n'est pas atteint. Dès lors, il est probable que des règles informelles, relevant de la culture organisationnelle (Schein, 1992) menant à des effets contraires sont suivies et que l'institution émet un double discours sur cette thématique (Brunsson, 1989). Ces phénomènes seront investigués dans mon analyse empirique.

⁶⁶ pour une durée d'une phase pilote de deux ans

4. Le plurilinguisme dans les deux offices investigués

Les statistiques suivantes concernent les deux offices investigués par Kübler et al. (2009) dont je poursuivrai l'analyse dans cette thèse. L'un des offices (Office 1) a une surreprésentation marquée de collaborateurs germanophones (89%). Dans l'autre (Office 2), les collaborateurs francophones (21%) étaient représentés de manière proportionnelle à leur proportion dans le pays. Les italophones sont sous-représentés dans les deux offices (1%)⁶⁷. En 2007, quasiment le même nombre de collaborateurs étaient engagés dans ces deux offices.

Tableau 3 : Les deux offices étudiés : caractéristiques (en 2007)

Caractéristiques	Office 1	Office 2
Nombre total de collaborateurs	254	256
Proportion de collaborateurs germanophones	89%	77%
Proportion de collaborateurs francophones	10%	21%
Proportion de collaborateurs italophones	1%	1%
Proportion de germanophones dans la direction	100%	50%
Proportion de francophones dans la direction	0%	42%
Proportion d'italophones dans la direction	0%	8%

Source : Kübler et al. (2009 :12)

Pour mesurer l'utilisation des différentes langues officielles, Kübler et al (2009, 9) ont effectué une analyse statistique de la langue originale des actes législatifs (voir aussi Kübler, 2013a). Leurs résultats montrent que dans les deux offices, ce type de documents sont avant tout rédigés en allemand, aussi par des non-germanophones : comme les chiffres présentés dans le tableau l'illustrent, la proportion des textes rédigés originalement en allemand est plus grande que la proportion de germanophones dans les deux offices :

⁶⁷ Les critères de sélection des Offices sont présentés dans le chapitre C.

Tableau 4 : Langue originale des actes législatifs

	<i>Office 1</i>	<i>Office 2</i>
Nombre total d'actes législatifs élaborés	151	424
Proportion d'actes législatifs en allemand	93%	84%
Proportion d'actes législatifs en français	7%	16%
Proportion d'actes législatifs en italien	0	0

Source : Kübler et al. (2009 :11)

Cependant, ces données doivent être interprétées avec précaution : nous avons été rendu attentifs au fait que les données sur les textes originaux peuvent être biaisées et tendent à une surreprésentation des textes rédigés en allemand. D'une part, beaucoup de collaborateurs produisent des textes non-officiels, qui eux ne font pas partie des données récoltées. D'autre part, beaucoup de parties de textes écrits en français à l'origine sont transformés en textes allemands tout au long du processus de rédaction : il s'agit de textes qui sont produits en collaboration entre plusieurs personnes rédigeant en français ou en allemand. Ces textes mixtes sont traduits dans une seule langue, le plus souvent en allemand. Selon les interviewés des deux offices, l'explication de ce fait est la suivante : les Conseillers fédéraux attendent généralement que les documents qui leur sont destinés sont rédigés dans leur langue. Finalement, les interviewés estiment que les italophones préfèrent rédiger en français ou en allemand lorsqu'ils ont fait leurs études en Suisse romande ou en Suisse allemande, parce que leur vocabulaire professionnel est meilleur dans l'une de ces deux langues.

5. Conclusion

Le plurilinguisme en Suisse se caractérise par une longue histoire institutionnelle : trois langues y furent décrétées comme officielles dès la première Constitution de la Suisse moderne. Le romanche s'y est ajouté près de 100 ans plus tard, à la veille de la Deuxième Guerre mondiale.

Au fil des années, les relations entre les communautés linguistiques évoluèrent et furent influencées par les grands événements sociétaux, notamment les deux Guerres mondiales. Ainsi, les historiens caractérisent la période autour de la première Guerre mondiale par une scission entre la Suisse allemande et la Suisse romande. Au contraire, l'époque pendant la deuxième Guerre mondiale est caractérisée par un rapprochement et une mise en valeur du plurilinguisme comme symbole national. Puis, les communautés linguistiques se sont de plus en plus repliées sur elles-mêmes suite à des différences économiques, politiques et idéologiques pour enfin arriver aujourd'hui à une période que certains auteurs appellent le « désintérêt » des communautés linguistiques les unes pour les autres.

La conception du plurilinguisme qui s'est formée dans ce « parcours historique » est d'une part ce que Coray (2004) appelle la compréhension « patrimoniale-territoriale ». Dans cette compréhension, une identité distincte est attribuée à chaque groupe linguistique. En parallèle, il existe la conception « psychologico-libérale », dans laquelle la compréhension entre les groupes linguistiques et le plurilinguisme individuel constituent les éléments de base.

A l'Administration fédérale, le plurilinguisme est décrit comme reflétant le plurilinguisme du pays. Le personnel fédéral est censé représenter de manière proportionnelle les différentes communautés linguistiques traditionnelles et il est considéré que les trois langues officielles y sont utilisées sans distinction.

Pourtant, les études et rapports internes sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale indiquent qu'en pratique, ce miroir a des distorsions : en effet, diverses enquêtes auprès du personnel fédéral montrent que l'allemand est la langue privilégiée et est considéré comme le plus important. Comme je le montrerai dans les deux prochains chapitres, cette « distorsion » est probablement due à différents

rapports de forces entre les langues officielles et témoigne des différentes conceptions du plurilinguisme en Suisse.

E : REPRESENTATIVITE LINGUISTIQUE

1. Introduction

Ce chapitre présente mon analyse des conceptions de la représentativité linguistique exprimées à l'Administration fédérale. Il ouvre la voie au chapitre suivant, concernant les conceptions du plurilinguisme et des pratiques linguistiques dans cette institution.

Les questions principales issues de mon cadre théorique, et qui guident et structurent mon analyse, sont les mêmes pour ces deux chapitres analytiques, à savoir :

- Comment le plurilinguisme est-il conçu à l'Administration fédérale ? Sur quelles « idéologies langagières » se reposent les acteurs lorsqu'ils adressent cette question ?
- Quelles sont les caractéristiques principales de la politique visant le plurilinguisme et la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ? Quelles sont les difficultés liées à ces caractéristiques ?
- Quelles sont les normes et les conceptions officielles du plurilinguisme sur le lieu de travail et quelles sont les normes et conceptions informelles ?

Concernant la représentativité linguistique, je me pose particulièrement les questions suivantes :

- Comment la bureaucratie représentative des langues officielles est-elle conçue à l'Administration fédérale ?
- En quoi la conception « officielle » de la représentativité linguistique - définie dans la réglementation concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale édictée par le Conseil fédéral – diffère-t-elle de la conception des collaborateurs travaillant au quotidien dans cette administration, et quelles conséquences cette différence a-t-elle sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale ?

Mon hypothèse est la suivante : la représentativité des régions linguistiques est effectivement perçue comme un élément essentiel du plurilinguisme à l'Administration fédérale ; c'est un objectif important de sa politique du personnel

parce qu'il s'agit d'un moyen par lequel le gouvernement cherche à légitimer son administration, à y rendre ses postes de travail accessibles à toute la population et à optimiser la communication avec la population. Pourtant, je pense que les collaborateurs de l'Administration fédérale poursuivent d'autres objectifs, pouvant entraver l'atteinte d'une représentativité linguistique proportionnelle à la distribution des groupes linguistiques dans le pays. Je pense aussi que le statut officiel des langues en Suisse est reflété dans la conception du plurilinguisme exprimée à l'Administration fédérale, surtout dans la conception institutionnelle mais aussi dans la conception des collaborateurs. Dans mon analyse, je me pencherai particulièrement sur les perceptions et idéologies langagières qui sous-tendent ces deux conceptions.

L'analyse qui suivra montre qu'en effet, la représentativité linguistique est un pilier fondamental dans le discours officiel sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale. Plusieurs textes officiels fixent des objectifs plus ou moins précis à atteindre en relation à la proportion des groupes linguistiques dans la population. Ces définitions et objectifs évoluent et sont régulièrement débattus dans les Chambres fédérales. Le premier point de ce chapitre est dédié à cette conception institutionnelle de la représentativité linguistique.

Puis, au deuxième point, je m'intéresserai à suivre la représentativité linguistique telle qu'elle est conçue par les collaborateurs de l'Administration fédérale, de quelle manière elle est intégrée dans leur travail et quelle place lui confèrent les recruteurs dans le processus de recrutement. Nous verrons que dans la conception des collaborateurs, la représentativité linguistique n'est pas un élément aussi présent que dans la conception officielle. En effet, d'autres facteurs liés aux langues sont prépondérants et présentés comme obstacles à la représentativité linguistique, considérée comme objectif secondaire.

En troisième lieu, je comparerai la conception de l'institution et la conception des collaborateurs et présenterai les différences principales.

2. La conception institutionnelle de la représentativité linguistique

Pour analyser la conception institutionnelle de la représentativité linguistique, je me suis basée sur les lois et directives officielles concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale. En effet, ces textes officiels peuvent être considérés comme l'expression de l'idéologie langagière officielle : ils décrivent la situation linguistique souhaitée par l'institution et les mesures à prendre pour l'atteindre.

Je voudrais tout d'abord analyser la manière dont ces documents définissent la représentativité linguistique. Nous verrons que les définitions diffèrent selon les textes et ont évolué au fil du temps. C'est pour cela qu'il me semble important de prendre également une perspective historique et de montrer sous quelles conditions ces directives ont été mises en place et dans quelle direction elles se sont développées.

Ensuite, je vais analyser les objectifs qui sont liés à la représentativité linguistique et quels instruments sont proposés pour l'atteindre. Ces éléments permettront de comprendre comment elle est perçue et quel rôle lui est attribué dans l'Administration fédérale.

Je me baserai essentiellement sur les textes les plus importants concernant la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale, à savoir les *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale*, la *Loi*⁶⁸ et l'*Ordonnance*⁶⁹ sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (*Loi et Ordonnance sur les langues*), la *Loi*⁷⁰ et l'*Ordonnance*⁷¹ sur le personnel de la Confédération, et l'*Ordonnance sur les services linguistiques de l'Administration fédérale*⁷² (*Ordonnance sur les services linguistiques*).

Les directives concrètes émises pour augmenter la représentativité linguistique interviennent avant tout dans le recrutement. Cela m'a amené à présenter sous un point séparé le déroulement officiel des recrutements à l'Administration fédérale.

⁶⁸ LLC, RS 441.1

⁶⁹ OLang, RS 441.11

⁷⁰ LPers, RS 172.220.1

⁷¹ OPers, RS 172.220.111.3

⁷² OSLing, RS 172.021

2.1. Définitions et historique

Trois langues nationales (l'allemand, le français et l'italien) étaient déjà inscrites dans la première Constitution suisse de 1848, mais il n'était pas précisé ce que cela impliquait concrètement pour les institutions fédérales. Depuis que le romanche a été ajouté aux langues nationales après une votation populaire (art. 116 Cst.1938), quatre langues sont désignées comme nationales. Les trois langues « nationales » précédentes obtiennent le statut de langues « officielles » de la Confédération. La différence entre langues « officielles » et « nationales » n'est pourtant pas spécifiée. Les langues « officielles » désignaient ce qui en 1848 était compris par langues « nationales » (Koller, 2000 ; Widmer, 2004): les langues utilisées dans l'administration et le gouvernement de la Confédération. Comme je l'ai montré au chapitre D, la distinction entre langues « officielles » et langues « nationales » a permis d'associer un élément identitaire aux langues. Cela a amené peut-être les premiers parlementaires à commencer à réfléchir de manière plus approfondie au plurilinguisme dans l'Administration fédérale. En effet, Godel et Acklin Muji (2004) observent qu'avant que cette distinction ait été faite, des questions de financement des textes officiels étaient les seuls aspects discutés en lien avec l'article constitutionnel sur les langues. D'autres aspects, comme la représentativité linguistique, n'étaient pas abordés.

La première intervention parlementaire au sujet de la représentativité linguistique a eu lieu en 1949. Depuis, cet aspect du plurilinguisme est régulièrement débattu. Le contenu de cette intervention et l'évolution de la thématique dans différents textes officiels sera présentée ci-dessous.

2.1.1. Instructions

La question du plurilinguisme à l'Administration fédérale a commencé à être problématisée publiquement à l'Assemblée parlementaire en 1949 suite à une interpellation⁷³ revendiquant un recrutement accru du personnel suisse romand ainsi que sa promotion aux niveaux hiérarchiques supérieurs. Le conseiller national Hirzel soulève la question suivante : « pourquoi l'administration centrale ne pourrait-elle pas, en principe, dans chaque dicastère, division, service, avoir une représentation

⁷³ Par le conseiller national Hirzel, Parti Radical, Vaud

linguistique romande équitable, je ne dis pas un numerus clausus, mais tenant simplement compte, grosso modo, de l'importance de la Suisse romande ? ». Il signale des différences importantes entre les statistiques sur la représentativité linguistique de chaque département et donne l'exemple de certaines unités où cette représentativité n'est pas donnée et où, au contraire, il n'y aurait aucun collaborateur romand.

Tout en présentant ces faits pouvant facilement être interprétés comme discrimination ou injustice, Hirzel rassure : il précise qu'il ne fait pas « de cela, soyez-en sûrs, une question de défense des minorités. Je ne veux pas poser ici une question jurassienne ! Je voudrais simplement attirer l'attention du Conseil Fédéral sur quelques principes qui me semblent devoir être observés dans la mesure du possible, sauf circonstances majeures, devant lesquelles je suis prêt à m'incliner, principes qui devraient régir la cooptation, le choix et la répartition des fonctionnaires, spécialement dans les grades supérieurs, entre les différentes parties linguistiques de notre pays ». Ce premier appel à formaliser la promotion de la représentativité des communautés linguistiques minoritaires ne veut donc pas être perçu comme une revendication de type révolutionnaire, ayant pour but de provoquer un changement radical des structures en place. Au contraire, la primauté d'autres impératifs (« circonstances majeures ») est mentionnée d'emblée.

Suite à cette interpellation, le Conseil fédéral a émis en 1950 les premières « *Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'Administration fédérale* ». Elles sont au nombre de trois et concernent toutes la représentativité linguistique des cadres supérieurs. La représentativité linguistique est calculée sur la base « du nombre normal de la statistique de la population » qui n'est pas défini davantage. Ce prorata est censé être atteint de manière approximative : le but est que « le nombre d'agents de langue française ou italienne ne soit pas très éloigné du nombre normal donné par la statistique de la population » (chiffre 1). Dans le cas où « l'élément romand ou italien est représenté d'une manière nettement insuffisante dans les emplois supérieurs d'une division », à conditions égales, la préférence doit être donnée à des Suisses romands ou italiens (chiffre 2). La responsabilité pour l'atteinte de ces objectifs est donnée aux chefs de division, auxquels ces instructions s'adressent expressément.

Le moment de cette première intervention parlementaire concernant le plurilinguisme s'explique par plusieurs évolutions survenues à cette époque. Premièrement, selon l'analyse historique de Coray (2012a, 247), après la Deuxième Guerre mondiale, le discours des langues n'est plus axé sur les langues nationales et leur symbolique à l'échelle du pays - ayant contribué au discours de démarcation de la Suisse de ses pays voisins à la veille et pendant la Guerre⁷⁴ - mais sur des problèmes pratiques concernant l'égalité des langues officielles et la concrétisation du plurilinguisme. Deuxièmement, Widmer (1989, 116) observe que c'est avec les premières retombées de la croissance économique de l'après-guerre que les exigences concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale sont formulées. Avec l'élargissement de l'Administration et la création de postes supplémentaires, la question de l'accessibilité à ces derniers se pose. Parallèlement, l'auteur remarque une tendance à l'identification des personnes sur une base linguistique. Selon l'analyse de Coray (ibid., 249) du discours public de cette époque également, les minorités linguistiques prennent une place centrale et les communautés linguistiques sont perçues comme des groupes ethnolinguistiques bien séparés. Comme explicité au chapitre D, c'est en effet à partir de ce moment que les groupes linguistiques commencent à se replier sur eux-mêmes. Cette situation ouvre la voie à la mobilisation des groupes linguistiques minoritaires – en commençant par les Suisses romands – pour l'accès aux postes de l'Administration. Cette mobilisation s'intensifie rapidement.

En effet, trois ans après la mise en vigueur de ces instructions, l'Association romande de Berne - créée pour la défense des intérêts des Suisses romands - déplore que la situation ne se soit nullement améliorée et que les instructions restent ignorées. Elle publie une étude auprès du personnel, qui donne lieu au « Mémoire de l'Association romande au Conseil fédéral »⁷⁵, sur la base duquel le Conseil fédéral édicte de nouvelles Instructions en 1965. Celles-ci portent le même titre que les précédentes. De nouveau, la représentativité linguistique est le sujet central des - désormais - sept instructions. La représentativité linguistique est plus clairement définie : elle doit correspondre à « celle de la population de nationalité suisse selon

⁷⁴ Cf. Chapitre D, 2.3.

⁷⁵ Association romande de Berne (1973). *Les minorités linguistiques dans l'Administration fédérale. Documents 1950–1970*. Berne: Association romande de Berne.

la statistique officielle » (chiffre 1). Les exigences des instructions précédentes sont reprises et complétées par des instructions proposant des moyens pour y arriver, notamment en donnant la possibilité aux collaborateurs francophones et italophones « de se former aux fonctions supérieures au même titre que leurs collègues de langue allemande » par des cours de formation (« tout au moins partiellement ») dans leur langue maternelle (chiffre 3) et en les déchargeant de tâches de traduction les empêchant « de participer à l'élaboration des décisions » (chiffre 4).

En 1983, les Instructions sont révisées pour la troisième fois. La base en est le *Postulat Delamuraz*⁷⁶ de 1978 sur les minorités linguistiques, Le motionnaire Jean-Pascal Delamuraz, au Conseil national depuis 1975, est devenu Conseiller fédéral en 1983. Son postulat se fonde sur les premières délibérations sur la révision totale de la Constitution fédérale, pendant lesquelles des questions sur la cohésion nationale avaient été également discutées. A ce sujet, Delamuraz expose sa crainte que l'affaiblissement du lien entre les groupes linguistiques risque de mener à une désintégration du pays⁷⁷. Dans son postulat, il attire l'attention du Conseil fédéral sur divers « problèmes linguistiques » dans le pays. Le premier concerne les compétences linguistiques de la population. Le motionnaire constate une baisse de la connaissance d'une deuxième langue nationale et des incompréhensions et indifférences qui en résultent entre Suisse alémaniques et Romands. Les deux autres points touchent au plurilinguisme à Administration fédérale. L'un d'entre eux concerne les pratiques linguistiques et sera présenté au chapitre suivant. L'autre traite spécifiquement la représentativité linguistique. Selon ce point,

« Les statistiques révèlent que les groupes linguistiques sont assez équitablement représentés dans l'ensemble du personnel travaillant à Berne (encore qu'on enregistre une légère surreprésentation alémanique) ; mais on doit se demander :

- s'il en va ainsi pour les fonctions-cadres de l'administration
- si les exigences linguistiques de fait, les complications dans les communications internes, l'ambiance de travail ne provoquent pas maintenant déjà de sérieuses difficultés de recrutement de fonctionnaires romands et tessinois, rendant impossible

⁷⁶ Postulat Delamuraz (conseiller national, Parti Radical, Vaud). *Minorités linguistiques*, 20/4/78 (77.404).

⁷⁷ Année politique suisse (1978). *Eléments du système politique*.

à l'avenir une représentation correcte des minorités linguistiques dans l'administration ».

D'après ces constats, il invite le Conseil fédéral à livrer une analyse de la situation et à donner des propositions sur la manière d'assurer la communication entre les groupes linguistiques du pays, maintenir la « juste place aux cultures, aux langues et à l'esprit latin » dans l'Administration fédérale et garder un effectif équitable de fonctionnaires romands et tessinois à tous les niveaux de l'administration.

Ce postulat s'insère dans les discours de la mise en péril du plurilinguisme de l'époque⁷⁸. L'analyse de Coray (2004a, 255) démontre les manières dont politiciens, médias et intellectuels mettent en garde contre le vacillement du quadrilinguisme. Selon eux, celui-ci est dû d'une part à une régionalisation croissante ; les communautés tendraient à se replier sur elles-mêmes. D'autre part, ils évoquent des effets secondaires de l'« internationalisation », néfaste au plurilinguisme national : au lieu de s'intéresser aux régions linguistiques voisines, les communautés linguistiques tendraient à privilégier l'anglais et les relations internationales.

Le Conseil fédéral a accepté le postulat en remarquant que les problèmes soulevés « s'interpénètrent » et qu'« on ne peut d'ailleurs séparer la compréhension et les échanges entre les groupes linguistiques d'une part, la représentation des minorités et l'usage des langues officielles dans l'Administration fédérale, d'autre part ». Il souligne qu'il est

« important de veiller, par un effort de volonté et de compréhension, à la richesse de cette communication, condition essentielle de l'harmonie confédérale [...] Les questions de communication sont délicates. Le risque est de transformer des questions linguistiques en dissensions d'ordre ethnique. C'est pourquoi elles doivent être traitées avec sérénité, selon des démarches conformes au génie suisse, c'est-à-dire dans un esprit de compréhension, par une véritable collaboration entre la majorité et les minorités ».

Alors qu'il réfère à la compétence cantonale en matière de la promotion des compétences linguistiques, il affirme que l'extension des tâches traditionnelles de la Confédération depuis la Seconde Guerre mondiale appelle effectivement à une réflexion sur l'équilibre du recrutement des fonctionnaires dans l'administration et sur les langues officielles comme langue de travail. Selon lui, la Confédération est consciente de « la nécessité de disposer dans l'Administration fédérale de

⁷⁸ Cf. Chapitre D, 2.3.

fonctionnaires des minorités en nombre suffisant et à tous les degrés de la hiérarchie, de manière à pouvoir incorporer aux lois et autres textes importants la psychologie requise par les diversités régionales ».

Des difficultés se présenteraient dans le recrutement des fonctionnaires des minorités : dû à l'expansion économique de l'après-guerre, des « agents romands et de langue italienne » seraient moins prêts à se déplacer dans la capitale. De plus, le plafonnement des effectifs du personnel constituerait également un « certain obstacle à un recrutement plus nombreux de fonctionnaires latins ».

Comme mesures déjà prises par la Confédération, le Conseil fédéral mentionne le remplacement des Instructions de 1950 par celles de 1964. Ensuite, il propose des nouveaux moyens d'action, qui aboutiront à de nouvelles Instructions. Concernant la représentativité linguistique, il souligne que « les minorités doivent en particulier participer à part entière aux processus de conception, de création, de réflexion et de décision », afin d'assurer « la présence optique latine dans le travail de l'administration ». Pour l'atteindre, il confère « une responsabilité primaire » aux départements et offices. Cependant, il recommande d'éviter le recours à des solutions contraignantes, « sources de tensions ».

Les nouvelles instructions développées à partir du postulat Delamuraz, datant de 1983, sont désormais intitulées « *Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération* ». Comme je le développerai au deuxième chapitre suivant, elles traitent non seulement de la représentativité linguistique mais aussi de langue de travail et de traduction. Ces instructions ne s'adressent plus uniquement aux chefs de division mais aussi aux responsables à tous les échelons. En ce qui concerne la représentativité linguistique, la définition est restée la même, à savoir la correspondance à la représentativité des communautés linguistiques dans la population résidente suisse selon la statistique officielle. Mais il y a deux nouveautés importantes : premièrement, il ne s'agit plus des trois langues officielles mais également du romanche : ainsi, « la proportion des agents de langue allemande, française, italienne et rhéto-romane » doit correspondre à celle de la population résidente suisse. Deuxièmement, une représentation équilibrée des forces linguistiques doit non seulement être garantie au niveau des départements mais -

« dans toute la mesure du possible » - dans les offices. De nouveau, à qualités égales, la préférence doit être donnée aux représentants des minorités linguistiques si elles sont sous-représentées. Une nouvelle instruction mentionne que la complémentarité des langues à la direction des offices doit être assurée en prévoyant un directeur-suppléant ou un sous-directeur de langue latine (ou, à l'inverse, de langue allemande si le directeur est de langue latine).

Comme déjà mentionné en relation avec le postulat Delamuraz, cette révision des Instructions a lieu à une époque marquée par la peur d'une désintégration de la Suisse en différentes communautés linguistiques ayant peu de contact entre elles. D'ailleurs, l'année de l'adoption de ces nouvelles Instructions coïncide avec le projet de créer une branche du Musée national suisse en Suisse romande, à Prangins. L'un des objectifs de l'ouverture de ce musée est de former un lien entre les deux grandes régions linguistiques⁷⁹. La nouvelle mention du romanche dans les Instructions est aussi certainement influencée par un souci croissant concernant les minorités romanches et italiennes dans les Grisons, aboutissant à une première initiative parlementaire déposée en 1982 demandant la reconnaissance du romanche comme langue officielle dans la Constitution⁸⁰.

Un peu de moins de 15 ans plus tard, en 1997, les Instructions sont à nouveau modifiées. Désormais intitulées *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération*, elles ont été remaniées sur la base de deux motions parlementaires (à texte identique), la motion Comby et la motion Salvioni⁸¹, demandant de conférer un caractère obligatoire aux principes contenus dans les Instructions de 1983, de les préciser, de les compléter et d'assurer un contrôle de leur mise en œuvre par le Service de

⁷⁹ Année politique suisse (1983). *Enseignement, culture et médias*.

⁸⁰ Initiative parlementaire déposée par René Longet (conseiller national, Parti Socialiste, Genève). *Minorités linguistiques*, 16/12/1982 (82.225).

⁸¹ Motion Comby (conseiller national, Parti Radical, Valais). *Administration fédérale. Représentation des communautés linguistiques latines*, 4/6/1993 (93.3273); motion Salvioni (conseiller d'état, Parti Radical, Tessin). *Représentation plus équitable des communautés latines dans l'Administration générale de la Confédération*, 17/6/1993 (93.3333).

contrôle administratif du Conseil fédéral. Les deux motions ont été déposées en juin 1993, l'une au Conseil des Etats, l'autre au Conseil national.

Il est rappelé dans le texte des deux motions que d'après les statistiques relatives à la représentation des minorités linguistiques, la situation des latins ne s'est pas améliorée et ne correspond pas encore aux principes directeurs des Instructions; que la représentation des minorités linguistiques ne s'est pas non plus améliorée dans les classes hiérarchiques plus élevées ; que seule la moitié des directions d'offices sont bilingues au sens des Instructions; et que les germanophones ont plus de chance d'être nommés, étant donné qu'ils sont mieux représentés dans les classes de traitement qui assurent la relève. Les motionnaires constatent que « malgré la bonne volonté de certains départements, depuis des décennies les offices ne suivent pas les recommandations du Conseil fédéral ». Selon eux, une représentation plus équitable des communautés linguistiques latines au sein de l'administration générale est exigée pour le respect de la diversité linguistique et culturelle, « source de richesse et de créativité ».

Les motionnaires Bernard Comby et Sergio Salvioni – l'un francophone, l'autre italophone – sont des parlementaires engagés pour les langues et le plurilinguisme. Ainsi, Comby fera partie de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, qui « se veut le reflet et le témoin du pluralisme culturel des peuples de la Francophonie »⁸². Déjà en 1988, Salvioni prouve son engagement pour l'italien à l'Administration fédérale lorsqu'il pose la question au Conseil fédéral de savoir pourquoi la version italienne de la Feuille fédérale paraît régulièrement plus tard que les versions allemande et française⁸³.

Le dépôt des motions coïncide avec le discours de la « fissure historique » provoquée par les fortes divergences d'opinion de la population suisse romande et suisse allemande au sujet de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen. En effet, la votation à ce sujet a eu lieu l'année avant le dépôt de

⁸² Association parlementaire de la francophonie APF,
<http://www.parlament.ch/f/organemitglieder/delegationen/apf/pages/default.aspx>

// consulté le 3/9/2015

⁸³ *Version italienne des textes législatifs*. Question Sergio Salvioni, 7/3/1988 (88.5027)

l'initiative⁸⁴. Mais déjà avant cet évènement, les analyses et réflexions sur le quadrilinguisme en lien avec l'identité suisse se multiplient. Selon Coray (2012b, 252), elles arrivent à un point culminant lors des festivités pour les 700 ans de la Confédération en 1991. Le quadrilinguisme est souvent mentionné comme un élément important de cette identité et la chercheuse observe plusieurs titres et numéros spéciaux de journaux suisses contenant le mot clé de quadrilinguisme.

Dans la réponse à ces deux motions, le Conseil fédéral réaffirme l'importance de la diversité linguistique et culturelle du pays. Cependant, il démontre par des statistiques que la représentation latine dans l'administration générale se serait améliorée, bien que les Instructions n'avaient « pas eu partout l'effet espéré ». Néanmoins, il accepte le premier point des motions (« conférer un caractère obligatoire aux principes contenus dans les instructions [...] en les précisant et en les complétant »). Par contre, il estime que c'est à l'Office fédéral du personnel (OFPER) de contrôler les mesures mises en place.

Une nouveauté de ces Instructions est qu'elles exigent que plusieurs communautés linguistiques soient représentées non seulement dans les directions des offices mais aussi dans la gestion des secrétariats généraux et les unités inférieures (chiffre 22) ainsi que dans les membres d'organes institués par le Conseil fédéral et l'Administration fédérale (chiffre 8). De plus, il y est mentionné que des objectifs quantitatifs peuvent être fixés lorsque les groupes linguistiques minoritaires sont sous-représentés et que ceux-ci peuvent aussi être surreprésentés.

C'est aussi dans ces Instructions que pour la première fois une forme de « reporting » régulier est stipulée :

« Pour concrétiser les présentes instructions, la Chancellerie fédérale et ses services, les secrétariats généraux et les offices établissent, selon leurs besoins spécifiques et pour chaque législature, un catalogue de mesures destinées à la promotion du plurilinguisme institutionnel et individuel » (chiffre 111).

Ce catalogue de mesures doit faire l'objet d'un « accord de promotion linguistique » avec le département responsable ou la Chancellerie fédérale (chiffre 112) et il est transmis au Service des communautés linguistiques de l'OFPER, désigné comme

⁸⁴ Cf. Chapitre D, 2.3.

« organe de coordination et de conseil » (chiffre 113). La mise en œuvre de leur accord doit être rapportée par les secrétariats généraux et les offices au terme de chaque législature (chiffre 12).

L'avant-dernière version des Instructions date de 2003. Les Instructions ont été modifiées et adaptées suite aux objectifs de la nouvelle Loi sur le personnel de 2000, exigeant entre autres la favorisation d'une représentation équitable des communautés linguistiques⁸⁵. Il est nouveau que les unités administratives doivent prévoir « les ressources financières et personnelles nécessaires » pour que des mesures de promotion du plurilinguisme puissent être appliquées « à tous les niveaux » (chiffre 14). De plus, il est stipulé que la promotion du plurilinguisme soit « intégrée dans la gestion des ressources humaines à tous les niveaux, dans tous les processus, notamment les processus de gestion, ainsi que dans tous les instruments et dans toutes les mesures » (chiffre 13).

Finalement, la méthode de suivi présentée pour la première fois dans les Instructions de 1997 est définie avec plus de détails et le recours à des mesures correctives est évoqué. Selon la nouvelle version :

« Les progrès obtenus grâce aux mesures visant à promouvoir le plurilinguisme sont évalués régulièrement. Le cas échéant, des mesures correctives sont prises immédiatement » (chiffre 101).

Il est précisé que le rapport doit contenir des données sur le « développement quantitatif du plurilinguisme », récoltées au moyen d'« instruments standardisés », les « moyens les plus importants » devant être présentées au Conseil fédéral (chiffre 102). Les départements sont censés présenter tous les quatre ans « un rapport condensé sur les progrès quantitatifs et qualitatifs obtenus dans leurs unités administratives, sur les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre des mesures prévues et sur les mesures correctives qu'ils auront prises » (chiffre 105). Les Instructions prévoient que ces rapports doivent être interprétés et résumés par l'OFPER et présentés dans un rapport d'évaluation adressé au Conseil fédéral, contenant également des « recommandations sur la nouvelle direction à donner à la

⁸⁵ Office fédéral du personnel (mai 2009), *Guide pour la promotion du plurilinguisme*, 37

politique de plurilinguisme » et faisant ressortir « les mesures exemplaires prises par les différentes unités administratives » (chiffre 106).

Une nouvelle modification des Instructions a été effectuée fin août 2014 pour adapter ses principes aux nouveaux textes légaux sur le plurilinguisme, la Loi sur les langues et son Ordonnance, entrées en vigueur en 2007 et 2010. Le but de la révision des Instructions est de « créer un cadre légal clair et cohérent ». Il est spécifié qu'elles complètent l'Ordonnance sur les langues (chiffre 12). Dans ce sens, les dispositions des instructions sont dorénavant « tout aussi contraignantes que celles de l'Ordonnance »⁸⁶.

L'amélioration de la représentation des communautés linguistiques latines dans les unités administratives de l'Administration fédérale et dans les fonctions de cadre est l'un des trois objectifs principaux de cette révision. Les deux autres objectifs concernent l'amélioration des compétences linguistiques du personnel et la clarification de la fonction de « délégué au plurilinguisme ». Un certain nombre d'Instructions figurant dorénavant dans l'Ordonnance sur les langues ont été biffées et l'ordre et la disposition des Instructions a été modifié afin de mieux correspondre à la structure de l'Ordonnance. Il n'y a pourtant que peu de nouveautés substantielles concernant la représentativité linguistique, néanmoins la nouvelle structuration permet une meilleure visibilité de l'ensemble des instructions qui la concernent⁸⁷.

2.1.2. Lois et Ordonnances fédérales

Selon la Loi sur les langues, la Confédération doit tenir compte de la répartition territoriale traditionnelle des langues dans l'accomplissement de ses tâches (art. 3, al.1c) et « veiller à ce que les communautés linguistiques soient représentées équitablement dans les autorités fédérales et dans les commissions extraparlimentaires » (art. 20, al.2).

Avant d'être révisée en 2014, l'article 7 de l'*Ordonnance sur les langues* (art. 7, al. 3) fixait les quotas suivants concernant la représentation des communautés linguistiques dans les départements: allemand: 70 % ; français: 22 % ; italien: 7 % ;

⁸⁶ <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04245/04246/index.html?lang=fr>, consulté le 01/09/2014

⁸⁷ *Rapport explicatif concernant la révision totale des instructions concernant le plurilinguisme* (27/08/2014). Berne : Département fédéral des finances

romanche: 1 %. Ces quotas sont basés sur la proportion dans la population résidente en Suisse, de toute nationalité, ayant indiqué l'une des quatre langues nationales comme langue première. Avant la dernière révision des Instructions en 2014 la représentativité linguistique était toujours calculée sur la base de la représentation traditionnelle territoriale des communautés linguistiques. Cette nouvelle base pour le calcul de la représentativité linguistique augmente surtout le pourcentage de l'italien et du romanche.

Le nouveau calcul de la représentativité linguistique s'est effectué après une intervention parlementaire du conseiller national Pedrina⁸⁸. Son argument principal était le fait que l'activité du personnel fédéral était censée s'adresser à l'ensemble de la population résidante sur le territoire suisse, indépendamment de la nationalité de chaque personne. L'Administration fédérale devrait ainsi tenir compte de la totalité des personnes parlant l'une des langues officielles et adapter la représentation linguistique de son personnel en conséquence.

En 2013, les valeurs cibles formulées dans l'Ordonnance ont été modifiées suite aux nouvelles statistiques de l'enquête structurelle du recensement de la population⁸⁹. Elles ne présentent plus des pourcentages déterminés pour chaque langue mais une fourchette : 68.5-70.5% pour l'allemand, 21.5-23.5% pour le français, 6.5-8.5% pour l'italien et 0.5-1% pour le romanche⁹⁰. Jusqu'à sa révision en 2014, les anciennes valeurs cibles figuraient encore dans l'Ordonnance. Entretemps, ces fourchettes se trouvaient déjà dans la *Stratégie concernant le personnel de l'Administration fédérale pour les années 2011 à 2015*, l'instrument de pilotage de la politique du personnel du Conseil fédéral⁹¹.

⁸⁸ Statistiques du personnel fédéral. *Prise en compte de l'ensemble du personnel et de la population résidante en Suisse*. Question Fabio Pedrina (conseiller national, Parti Socialiste, Tessin), 9/12/2009 (09.1164)

⁸⁹ Office fédéral de la statistique (2012). *Relevé structurel*. Pour la première fois, les enquêtés ont pu indiquer plus d'une langue première dans un relevé structurel.

⁹⁰ Conseil fédéral (13/02/2013). *Nouvelles valeurs cibles et nouveaux indicateurs pour l'Administration fédérale*. Communiqué de presse.

⁹¹ <http://www.epa.admin.ch/themen/projekte/00717/index.html?lang=fr>. // consulté le 7/4/2014.

Deux motions parlementaires étaient à l'origine de la révision de l'Ordonnance des langues en 2014, la Motion Maire⁹² et la Motion de la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats⁹³. La première demandait à rattacher la fonction de délégué au plurilinguisme au Secrétariat général du Département fédéral des finances et non plus à l'Office fédéral du personnel. La deuxième souhaitait que la promotion du plurilinguisme soit renforcée par la définition d'objectifs stratégiques, de mesures de suivi et de contrôle de leur mise en œuvre⁹⁴.

Désormais, un nouvel article de l'Ordonnance sur les langues statue que « les employeurs veillent à ce que les employés ne soient pas désavantagés du fait de leur appartenance à une communauté linguistique » (art.6, al. 1). La nouveauté la plus substantielle apportée par la révision de l'Ordonnance est que la représentativité linguistique ne doit pas seulement être atteinte au niveau des offices mais dans chaque unité administrative. Les valeurs cible ont été remplacés par les fourchettes figurant ci-dessus.

La *Loi sur le personnel fédéral* (de 2000) exige que l'employeur assure une représentation des communautés linguistiques nationales correspondant à la population résidente (art. 4, al. 2e). Avant que son *Ordonnance* (de 2001) ait été révisée et harmonisée à l'Ordonnance sur les langues, celle-ci statuait que les départements pouvaient fixer des quotas afin de poursuivre ce but (art.6, al. 2). Après la révision de l'Ordonnance sur les langues en 2014, les dispositions de l'Ordonnance du Personnel sur la représentativité linguistique ont été remplacées par un renvoi à l'Ordonnance sur les langues.

⁹² *Rattachement hiérarchique du délégué au plurilinguisme*. Motion déposée par

Jacques-André Maire (conseiller national, Parti Socialiste, Neuchâtel), 26/9/2012 (12.3828)

⁹³ *Promotion du plurilinguisme*. Motion déposée par la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats, 31/01/2012 (12.3009)

⁹⁴ Voir aussi: *Rapport explicatif concernant la révision de l'Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques* (27.08.2014). Berne : Département fédéral des finances

2.2. Objectifs et instruments de mise en œuvre

L'évolution de la définition de la représentativité linguistique dans les textes officiels est accompagnée par une évolution des objectifs qui y sont liés. De même, les instruments de mise en œuvre proposés pour les atteindre ont été précisés au fil des années.

2.2.1. Evolution des objectifs

Dans les Instructions de 1950, l'objectif est de « rétablir au sein de l'Administration fédérale l'équilibre entre les fonctionnaires alémaniques, romands et de langue italienne ». Selon l'intervention parlementaire à la base de ces Instructions une représentation linguistique romande équitable dans chaque département, division ou service est visée, de façon à ce que « les postes administratifs, supérieurs aussi bien qu'inférieurs, soient pratiquement accessibles aux Romands avec les mêmes facilités et que partant [sic] un certain nombre de postes dirigeants soient confiés à des Romands ». Deux autres buts sont mentionnés par l'auteur de l'intervention, à savoir l'augmentation du bassin de recrutement des Romands et un meilleur service à la population romande. Premièrement, un tel principe attirerait davantage de Romands à engager une carrière à l'Administration fédérale : les Romands « se montreraient plus empressés de venir à Berne s'ils avaient la conviction de pouvoir être appelés aux hauts postes administratifs dans des conditions acceptables ». Deuxièmement, le public ne serait « pas indifférent » au fait que les fonctionnaires soient « originaires de nos régions, qu'ils comprennent nos sentiments, qu'ils parlent notre langue ». Selon Coray (2012-2013), la concentration sur la minorité francophone et sur les postes de cadre de cette interpellation indiquent une volonté de renforcement de la position des francophones à la Confédération et de la sauvegarde des leurs intérêts face aux Suisses allemands.

Selon les Instructions de 1965, la représentativité linguistique améliore la qualité du travail de l'Administration fédérale en apportant une complémentarité entre groupes linguistiques. Le Conseil fédéral mentionne que « le fait a toujours été reconnu en Suisse que l'élément latin est susceptible de compléter admirablement les qualités très différentes des Suisses alémaniques. Il y a donc un intérêt évident à ce que l'administration veille jalousement sur les bonnes relations entre les agents des

diverses langues et le maintien de l'apport des minorités jusque dans les sphères les plus élevées de ses services ».

D'après les remarques préliminaires des Instructions de 1983, la représentativité linguistique n'est pas uniquement censée améliorer le fonctionnement de l'administration en assurant la « complémentarité des langues à la direction des offices» (chiffre 22) mais apporte également une meilleure communication et compréhension entre Confédérés : « Par une représentation équitable des langues nationales dans son administration, l'autorité fédérale favorise la communication et la compréhension entre Confédérés » car « les bonnes relations entre les groupes linguistiques sont l'un des fondements de la Confédération » et « concourent au développement équilibré du pays » (chiffre 1).

Un nouveau terme entre dans la description des objectifs des Instructions de 1997, à savoir le pluriculturalisme. Celui-ci serait engendré par le plurilinguisme et devrait être exploité et promu : il s'agit de « promouvoir le plurilinguisme au travail et de mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'administration ». Egalement pour la première fois, il est question d'égalité des chances et du droit des agents de travailler dans leur propre langue (ce point sera approfondi dans le prochain chapitre).

La question de l'égalité des chances est définie plus en détail dans les Instructions de 2003 et dans leur version révisée de 2014. Ainsi, « les représentants des quatre langues nationales doivent avoir les mêmes chances de développement et de promotion et pouvoir participer activement aux processus de décision, selon leurs qualifications » (chiffre 12). Les objectifs poursuivis sont les mêmes.

Les buts de la *Loi sur les langues* (art.2) ne se réfèrent pas directement à la représentativité linguistique. Il s'agit des objectifs suivants : renforcer le quadrilinguisme qui caractérise la Suisse; consolider la cohésion nationale; encourager le plurilinguisme individuel et institutionnel dans la pratique des langues nationales ; et sauvegarder et promouvoir le romanche et l'italien en tant que langues nationales. Une représentation des communautés linguistiques nationales correspondant à la population résidente est un élément visé par la *Loi sur le personnel* (art. 4 al.2e).

2.2.2. Instruments de mise en œuvre des politiques linguistiques dans le domaine du recrutement

Les mesures concernant la mise en œuvre de la représentativité linguistique qui sont suggérés dans les différents textes concernent avant tout les processus de recrutement, plus précisément la formulation de l'offre d'emploi, la diffusion de l'offre d'emploi, la sélection des dossiers et la sélection du candidat. C'est pour cela qu'avant de suivre l'évolution de ces mesures, je vais brièvement présenter la manière dont le recrutement est organisé à l'Administration fédérale et quels acteurs y sont impliqués:

Le recrutement à l'Administration fédérale : fonctionnement général et acteurs impliqués

Le recrutement des nouveaux collaborateurs à l'Administration fédérale est du ressort des offices. Il n'existe pas de concours généraux et centralisés comparables à ceux pratiqués par exemple dans les administrations canadiennes ou françaises. Comme décrit par Giauque (2013, 40), les agents publics suisses ne sont pas sélectionnés sur la base d'un cursus académique spécifique menant à un concours mais en fonction de compétences spécifiques dans le cadre d'un « recrutement classique et plus ou moins ouvert ». Les chefs de section et de division sont responsables des recrutements concernant leurs services. Cette tâche peut également être conférée aux chefs d'unité. Avec le soutien des services du personnel, ces cadres sélectionnent les dossiers, mènent les entretiens et retiennent le candidat de leur choix. Ils définissent également les cahiers de charge des postes et les compétences qui y sont liées.

Les membres des services du personnel de chaque office sont composés de spécialistes en ressources humaines. Ils organisent la procédure de recrutement, et - selon les offices - participent à l'entretien d'embauche. Ils peuvent également avoir une fonction consultative dans la sélection finale des candidats.

Le choix final est avalisé par la direction de l'office qui détient la compétence de décision finale sur les recrutements. Les chefs d'office peuvent ainsi empêcher ou promouvoir le recrutement d'une personne. En pratique, ils interviennent uniquement dans la nomination de postes de cadres supérieurs.

L'Office du personnel de l'Administration fédérale (OFPER) n'intervient pas dans la procédure de recrutement mais opère à d'autres niveaux des ressources humaines : il définit les lignes directrices de la politique du personnel de l'Administration fédérale, organise la formation du personnel et développe des outils de gestion du personnel et de la diversité du personnel⁹⁵. Il joue également un rôle dans la promotion du plurilinguisme.

Les chefs de département influencent la politique de recrutement dans la mesure où ils émettent des lignes directrices à l'attention des directeurs des offices ou des objectifs annuels spécifiques qui peuvent concerner le recrutement. Le chef de département peut également promouvoir l'engagement des personnes qu'il souhaite dans les postes stratégiques.

De manière générale, les postes sont tous annoncés sur le site Internet de l'Office du personnel, dans les trois langues officielles. De plus, les services du personnel des offices peuvent, de leur propre budget, faire paraître des annonces dans des journaux de leur choix.

Bien que le principe de donner la préférence aux minorités linguistiques lorsque celles-ci sont sous-représentées soit mentionné dès la première version des Instructions, des propositions concrètes pour la promotion des minorités linguistiques ne sont données qu'à partir de la version de 1983, dans laquelle il est conseillé de renoncer de mentionner l'appartenance linguistique lors de la publication dans le bulletin des places vacances (chiffre 4).

Une Instruction de 1997 (chiffre 21) introduit deux nouveaux principes concernant ce domaine : premièrement, celles-ci doivent indiquer que les candidatures d'une communauté linguistique sont particulièrement appréciées lorsque celle-ci est sous-représentée au sein d'une unité administrative (chiffre 62). Deuxièmement, elles doivent être publiées dans toutes les régions linguistiques (chiffre 63).

Dans cette version on trouve également un nouveau point sur la sélection des candidats et les promotions : toutes les candidatures doivent être examinées

⁹⁵ Site Internet de l'Office du personnel, consulté le 5/10/2011, <http://www.epa.admin.ch/themen/personalpolitik/00264/index.html?lang=fr>

indépendamment de la langue du candidat et si possible, des candidats provenant de toutes les communautés linguistiques sont invitées à un entretien de recrutement. Lors de ces entretiens, ils doivent pouvoir s'exprimer dans leur langue (chiffre 72).

Dans les Instructions de 2014, les directives pour les unités administratives concernant la mise en œuvre de la représentativité linguistique sont les suivantes:

- Les postes vacants sont mis au concours en français, en allemand et en italien. Si l'offre d'emploi est publiée dans la presse écrite, la publication doit se faire dans toutes les régions linguistiques. Si l'offre d'emploi vise l'engagement d'un membre d'une minorité linguistique spécifique, elle peut être publiée uniquement dans la région concernée (chiffre 32)
- Lorsqu'une communauté linguistique est sous-représentée au sein d'une unité administrative, la mise au concours précise que les candidatures de membres de cette communauté linguistique sont particulièrement recherchées (chiffre 31)
- Le niveau des connaissances linguistiques requis pour chaque poste mis au concours est fixé selon l'échelle d'évaluation du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) et mentionné dans le descriptif du poste (chiffre 41)
- Toute mise au concours précise non seulement les exigences linguistiques propres à la fonction à pourvoir, mais aussi les connaissances linguistiques requises pour cette fonction en vertu de l'art.8 OLang. (chiffre 42).
- Les connaissances linguistiques des personnes ayant déposé leur candidature sont prises en considération lors de l'évaluation des dossiers et vérifiées avant tout engagement (chiffre 43)
- Lors de l'évaluation des candidatures à un poste, les responsables du recrutement évaluent les dossiers de candidature de façon objective, en tenant compte des différences culturelles dans la présentation des dossiers de candidature (chiffre 33)
- Les personnes convoquées à un entretien d'embauche peuvent s'exprimer dans la langue officielle de leur choix (chiffre 34)

Deux de ces Instructions (chiffre 31 et 33) ont été reprises dans *l'Ordonnance sur les langues* (art. 7, al.3) :

« Lors du recrutement de personnel, les employeurs visés à l'al. 1, veillent à ce que des candidats de toutes les communautés linguistiques soient retenus à l'issue de la présélection et convoqués aux entretiens d'embauche, pour autant qu'ils remplissent les critères de sélection objectifs. A qualifications égales, sont engagés en priorité les candidats issus de communautés linguistiques sous-représentées dans l'unité administrative concernée; cette règle s'applique en particulier aux cadres » (art. 7, al. 3).

Ce paragraphe est censé « garantir une égalité de traitement réelle aux candidat-e-s qui répondent aux critères objectifs des postes mis au concours et dans le cadre de leur recrutement »⁹⁶.

Hormis les textes officiels principaux figurant ci-dessus, il existe deux autres directives concernant la mise en œuvre d'une représentativité linguistique équitable. Il s'agit du « *Guide pour la promotion du plurilinguisme* » et de la « *Recommandation pour une bonne offre d'emploi* » publiés par l'Office fédéral du personnel. De plus, l'Office 1 a élaboré en 2007 des recommandations internes pour améliorer la représentativité linguistique. Pour compléter la vue d'ensemble des instruments proposés pour atteindre une représentativité linguistique équitable, je vais résumer les mesures décrites dans ces textes ci-dessous.

Guide pour la promotion du plurilinguisme

Ce manuel à l'usage des offices selon lequel « la représentativité linguistique du personnel est un avantage indiscutable pour un office » (p.17) se base sur les Instructions de 2003. Il donne des idées pour promouvoir les langues dans l'espace de travail et cherche à diffuser de bonnes pratiques adoptées par certains offices. Les offices sont censés adopter au moins une mesure chaque année et en fournir une évaluation.

Beaucoup de mesures concrètes mentionnées concernent le recrutement et la sélection, à savoir:

- La « liste de contrôle » : un formulaire à l'aide duquel les chefs d'unités peuvent répertorier la composition linguistique de leurs collaborateurs et a comparer aux valeurs cibles du Conseil fédéral.
- Les offres d'emploi : selon le Guide, les éléments suivants participent à la « préparation d'une mise au concours optimale » :
 - o « définir la langue de travail pour le poste et le niveau de connaissance exigé ;

⁹⁶ *Rapport explicatif concernant la révision de l'Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (27/08/2014)*. Berne : Département fédéral des finances, p.5

- le cas échéant, rédiger l'annonce dans la langue de travail et préciser que la personne retenue aura à travailler essentiellement dans cette langue et qu'elle doit la maîtriser ;
 - si aucun profil linguistique n'est requis, préciser que les candidatures d'une communauté linguistique sous-représentée dans l'unité administrative sont particulièrement souhaitées ;
 - prévoir le temps nécessaire à la traduction de l'annonce. »
- La publication de la mise au concours: le Guide propose « quelques points à retenir » :
- « les exigences linguistiques précisées dans les offres d'emploi permettent de cibler les supports de diffusion ;
 - si un profil linguistique précis est requis, publier l'annonce prioritairement dans les principaux quotidiens régionaux et dans les bourses d'emploi spécialisées ;
 - si les compétences linguistiques ne sont pas déterminantes pour l'obtention du poste, publier l'annonce dans les quotidiens les plus importants et dans les bourses d'emploi germanophone, francophone et italophone.
 - contrôler la qualité de l'annonce avant de la publier : les trois versions linguistiques doivent être revues par des collaboratrices et collaborateurs de chaque langue. »
- La sélection des candidates et candidats : le Guide recommande « fortement » aux services des ressources humaines d'appliquer les critères de qualité suivants :
- « disposer des connaissances passives au moins des trois langues officielles et des compétences nécessaires à la reconnaissance des diplômes dans les trois régions linguistiques du pays ;
 - traiter la sélection des candidatures en tenant compte des différences culturelles liées au dossier de candidature (par ex : lettre de motivation, présentation du curriculum vitae, nuances et finesses dans les certificats de travail, préférence du contact téléphonique, etc.) ;
 - tenir une statistique par langue maternelle du nombre de candidatures, du nombre de personnes invitées à l'entretien et du nombre de personnes retenues ;
 - examiner les candidatures par région linguistique, en recourant, le cas échéant, à la personne déléguée au plurilinguisme ;
 - utiliser la langue officielle maîtrisée par la candidate ou le candidat au cours du processus de sélection (par ex : correspondance, entretien d'embauche) ;

- convoquer aux entretiens d'embauche au moins une personne provenant de chaque région linguistique, si elle remplit les exigences formulées dans l'offre d'emploi ;
- recourir, le cas échéant, à la personne déléguée au plurilinguisme lors de l'entretien d'embauche pour éviter les mécanismes d'affinité linguistique inconscients entre la ligne et la personne candidate (par ex : même langue, même sensibilité, même provenance) ;
- à qualifications égales, retenir la candidate ou le candidat de la communauté sous-représentée ;
- pendant l'entretien, évaluer les compétences linguistiques de la personne en passant d'une langue à l'autre (par ex : si des connaissances passives du français sont exigées, poser au candidat des questions générales dans cette langue auxquelles elle ou il peut répondre dans la langue de son choix) ;
- faire passer, le cas échéant, un test linguistique en rapport avec les exigences du poste ;
- si la personne retenue ne dispose pas des compétences linguistiques requises, lui proposer un plan de formation à suivre dès son engagement.
- des mesures telles que le temps partiel, l'horaire libre et le télétravail peuvent être prises pour favoriser l'engagement de collaboratrices et collaborateurs d'autres régions linguistiques.»

- Nomination interne

- « Nommer une personne issue d'une communauté linguistique sous-représentée permet d'améliorer la représentativité d'un service. On peut recourir à des promotions internes pour améliorer la représentation linguistique aux niveaux hiérarchiques supérieurs ».

Une représentativité linguistique équitable et une bonne pratique du plurilinguisme dans l'unité administrative auraient des avantages concrets, notamment en élargissant « l'éventail des points de vue à l'intérieur de l'unité » ; en étendant les réseaux de connaissances et d'expertise ; en mettant à profit les différents réseaux politiques ; en facilitant l'échange avec les clients extérieurs de l'administration; et en augmentant la capacité de communiquer avec les médias. Finalement, la représentativité linguistique permettrait d' « améliorer l'image de l'unité administrative aux yeux du public», par exemple en cas de crise (p.7).

Recommandations pour une bonne offre d'emploi

D'après un document interne de l'OFPER intitulé « Recommandations pour une bonne offre d'emploi »⁹⁷ et datant de 2006, le terme « langue maternelle » ne peut être utilisé dans les offres d'emploi que pour des fonctions spécifiques, par exemple pour les postes de traducteurs. Cette directive a été formulée en 2006 sur la base d'une motion parlementaire de la Conseillère nationale Simoneschi Cortesi⁹⁸. Cette motion demandait à ce que les offres d'emploi de l'Administration fédérale ne discriminent pas les personnes de langue maternelle italienne. Le texte de la motion donne une série d'exemples d'annonces où cela aurait été le cas : il s'agit d'annonces dans lesquelles l'italien ne figure pas dans les exigences linguistiques ou demandant expressément la maîtrise du français ou de l'allemand comme langue maternelle, sans mentionner l'italien.

Office 1 : Document interne de promotion du plurilinguisme

Vu la nette sous-représentation des italophones et francophones dans son Office, le directeur de l'Office 1 a mandaté son Service du personnel avec la rédaction d'un document interne sur la promotion du plurilinguisme avec des recommandations pour l'augmentation de ces minorités linguistiques. Ce document datant de 2006 distingue entre trois groupes de postes en fonction de l'importance de la langue imposée par les tâches:

Groupe 1: l'activité présuppose la communication active dans différentes langues.

Groupe 2 : l'activité présuppose des connaissances parfaites dans la langue du chef du Département (par exemple pour rédiger ses réponses destinées au parlement)

Groupe 3 : la langue n'a pas d'importance dans l'accomplissement des tâches.

La recommandation principale du rapport est certainement qu'il faut avant tout accroître les efforts de promotion du plurilinguisme dans les recrutements du groupe 3. Contrairement aux autres groupes de postes, il n'y aurait pas de raisons pour lesquelles ces postes ne peuvent pas être confiés à des candidats non-

⁹⁷ Eidgenössisches Personalamt (14/12/2006). *Empfehlungen für eine gute Stellenausschreibung*.

⁹⁸ *Discriminations linguistiques dans les offres d'emploi*. Motion déposée par Chiara Simoneschi-Cortesi (conseillère nationale, Parti démocrate-chrétien, Tessin), 30/12/2006 (05.3186).

germanophones. A compétences égales, les candidats des groupes linguistiques sous-représentés devraient donc y avoir la priorité. Pour les deux autres groupes de postes, cela n'est pas considéré comme applicable. Une deuxième recommandation a été formulée avec le but de sensibiliser les cadres à l'importance d'une représentativité linguistique équitable. D'après cette recommandation, ces derniers doivent formuler les critères linguistiques pour chaque recrutement et, le cas échéant, expliquer pourquoi l'allemand est considéré comme langue première primordiale. Le but est de les faire réfléchir à l'importance des langues dans leur unité et aussi de se rendre compte du fait que la langue première de leurs collaborateurs ne doit pas forcément être l'allemand.

L'Office 2 n'a pas formulé des recommandations internes concernant la représentativité linguistique ou d'autres aspects du plurilinguisme à l'Administration fédérale.

2.3. Conclusion : la représentativité linguistique, un objectif omniprésent mais secondaire

Selon mon analyse, mon hypothèse de départ de ce chapitre - concernant la conception institutionnelle de la représentativité linguistique - se vérifie : la bureaucratie représentative des régions linguistiques est bel et bien perçue comme un élément important du plurilinguisme à l'Administration fédérale. En effet, les premières Instructions concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale avaient pour seul objet la représentativité linguistique. Puis, dans toutes les versions successives ainsi que dans la législation concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale, elle prenait une place centrale.

Les différentes directives sur la représentativité linguistique ont très peu changé depuis les premières Instructions de 1950, bien qu'elles aient régulièrement été précisées et révisées. Nous pouvons observer essentiellement deux changements : un premier au niveau de la définition de la représentativité linguistique, qui au début se basait sur la population suisse et plus tard sur la population résidante en Suisse. Cela a amené à une légère augmentation des proportions à atteindre concernant les italophones. Un deuxième changement est observable au niveau de la précision à atteindre : au début il était exigé que ces chiffres correspondent « à peu près » alors

que dans les dernières versions, des fourchettes bien délimitées pour chaque groupe linguistique sont proposées. Malgré ces évolutions, le fond du discours ne change pas : les instruments recommandés pour mettre en œuvre la représentativité linguistique sont repris dans chaque version successive et complétés par de nouvelles recommandations.

Dans tous les textes, la représentativité linguistique est présentée comme un élément qui serait atteignable en intervenant dans le système de recrutement. Ainsi, elle est traitée comme un élément de la politique du personnel : les recommandations et directives concernent l'annonce d'emploi, la sélection des candidats et l'entretien d'embauche. Il est suggéré par exemple que la représentativité linguistique pourrait être atteinte en évitant de discriminer les groupes linguistiques minoritaires dans les textes des offres d'emploi, en invitant des représentants de chaque groupe linguistique à un entretien d'embauche et en donnant aux candidats la possibilité de s'exprimer dans leur langue. Les personnes désignées responsables pour l'atteinte de la représentativité linguistique sont les chefs d'unité, qui dans le système de recrutement de l'Administration fédérale sont en général responsables pour l'engagement du personnel.

Néanmoins, selon les textes, le principe de la représentativité linguistique ne semble pas être un objectif prioritaire mais au contraire passer au deuxième plan, après d'autres critères. En effet, dans toutes les versions des Instructions et dans les différents textes législatifs, une certaine réserve est exprimée quant à la réalisation de la représentativité linguistique. Ainsi, selon les Instructions de 1950 (chiffre 1) et de 1965 (chiffre 2), les chefs de division doivent veiller à la représentativité linguistique « *dans la mesure du possible* ». En introduction des Instructions de 1965, le Conseil Fédéral précise qu'il pense pouvoir tenir compte des « vœux et propositions » de l'Association romande de Berne pour améliorer la situation des minorités linguistiques « *partout où il est possible de tenir compte des ces souhaits sans nuire à la bonne marche du service* ». Selon les Instructions de 1983 la représentation équilibrée des forces linguistiques par office est de nouveau relativisée avec la mention que l'autorité qui nomme doit y veiller « *dans toute la mesure du possible* » (chiffre 21). Selon les Instructions de 1997, la représentation linguistique devrait « *si possible* » ne pas valoir uniquement pour les directions des offices et des Secrétariats généraux mais aussi pour les directions inférieures,

comme les divisions et sections (chiffre 22). D'après l'Ordonnance pour les langues (art. 7, al. 4), il s'agit de veiller « *si possible* » à ce que les candidats de toutes les communautés linguistiques soient convoqués à des entretiens d'embauche. Le fait que les directives sur la représentativité linguistique soient ainsi atténuées donne non seulement l'impression qu'un statut secondaire lui est octroyé mais laisse également sous-entendre que le respect des directives n'est pas toujours « possible ». Une marge de manœuvre est ainsi laissée aux recruteurs de décider selon chaque cas.

Un autre élément soulignant la « secondarité » de la représentativité linguistique est le fait, toujours souligné, que le principe doit uniquement être respecté « à conditions égales », c'est-à-dire dans les cas où les candidats issus des groupes linguistiques minoritaires disposent – hormis la langue – de caractéristiques comparables aux autres candidats. Ces caractéristiques-là sont dès lors considérées comme primordiales parce que ce sont elles qui deviennent déterminantes pour l'éventuelle prise en compte du critère de la représentativité linguistique. Le fait qu'elles ne soient pas décrites ni définies semble donner encore une plus grande latitude aux recruteurs qui ne souhaitent pas donner la priorité à un candidat de langue minoritaire : n'importe quel autre critère permettant de différencier les candidats est valable pour alléger le poids au critère linguistique. Cette conception privilégie le « profit » lié aux langues (Heller et Duchêne, 2012) : elles sont perçues comme des compétences comparables à d'autres compétences qui sont requises d'un candidat afin qu'il puisse mener à bien ses tâches.

La « secondarité » du critère linguistique se traduit également dans le choix des instruments mis en place pour atteindre la représentativité linguistique. En référence aux classifications des instruments de mise en œuvre des politiques publiques, la majorité des mesures concernant la représentativité linguistique se classent dans les *directives* (« bâtons » dans la classification de Vedung, 1998). Pourtant, il s'agit de directives non-obligatoires et elles ne sont pas accompagnées de sanctions. Ces instruments s'apparentent ainsi davantage à des *instruments de capacité* (selon la classification Schneider et Ingram, 1990) et d'information (« sermons » dans la classification de Vedung, 1998) : en donnant des exemples d'action et en décrivant des démarches à adopter lors du processus de recrutement, les textes donnent des idées comment arriver à une représentativité linguistique équitable et informent les

recruteurs sur leurs responsabilités dans ce domaine. En effet, elles sont reprises dans le « Guide pour le plurilinguisme » qui est clairement conçu comme un document d'information et de conseil. Ce type d'instrument non-obligatoire, sous forme de lignes directrices, est central dans la « soft governance », à laquelle la promotion de la représentativité linguistique pourrait être attribuée. Cette manière de gérer les politiques publiques privilégie l'information plutôt que les sanctions, afin de changer le comportement du public cible (Brandsen, 2006 ; Flückiger, 2013).

Selon Vedung et Van der Doelen (1998, p. 111), le choix de l'information comme instrument de mise en œuvre est d'un côté indispensable pour appeler à la raison, aux valeurs morales et à un engagement volontaire des individus. De l'autre côté, l'information serait susceptible de jouer le rôle d'un « alibi » et d'une action symbolique, uniquement mise en place pour éviter des critiques au gouvernement parce qu'il n'agit pas dans un certain domaine. Cela rappelle le concept d'hypocrisie organisationnelle de Brunsson (1989), selon lequel les règles formelles d'une organisation ne correspondent pas forcément aux pratiques sur le terrain. Nous avons vu que, dans notre cas, plusieurs règles permettent une marge de manœuvre au niveau de leur mise en œuvre. Nous allons découvrir au point suivant si sur le terrain, les recruteurs utilisent cette marge de manœuvre afin de privilégier d'autres intérêts que la représentativité linguistique.

2.4. Tableau : définitions, objectifs et instruments de mise en œuvre

Texte officiel	Définition de la représentativité	Objectif de la représentativité	Instruments de mise en œuvre
Instructions 1950 ⁹⁹	Proportionnel à la population	<p>Que le « nombre d'agents de langue française ou italienne ne soit pas très éloigné du nombre normal donné par la statistique de la population »</p> <p>« Rétablir au sein de l'Administration fédérale l'équilibre entre les fonctionnaires alémaniques, romands et de langue italienne »</p> <p>Même accessibilité des Romands aux postes dirigeants</p> <p>Attirer davantage de Romands</p> <p>Meilleur service à la population romande.</p>	Préférence donnée à des Suisses romands ou italiens dans le cas où « l'élément romand ou italien est représenté d'une manière nettement insuffisante dans les emplois supérieurs d'une division ».
Instructions 1965 ¹⁰⁰	Proportionnel à la population de nationalité suisse selon la statistique officielle	Améliorer la qualité du travail par l'apport d'une complémentarité entre les groupes linguistiques	<p>Idem 1950</p> <p>Cours de formation aux fonctions supérieures dans la langue maternelle</p> <p>Décharge de tâches de traduction</p>
Instructions 1983 ¹⁰¹	<p>Proportionnel à la population résidente suisse selon la statistique officielle</p> <p>Ajout du romanche</p>	<p>Apporter une complémentarité entre groupes linguistiques</p> <p>Meilleure communication et compréhension entre Confédérés</p> <p>Développement équilibré du pays</p>	<p>A qualités égales, la préférence doit être donnée aux représentants des minorités linguistiques s'ils sont sous-représentés</p> <p>Prévoir un directeur-suppléant ou un sous-directeur de langue latine ou inversement</p> <p>Renoncer à la mention de l'appartenance linguistique lors de la publication des annonces d'emploi</p>

⁹⁹ Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'administration

¹⁰⁰ Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'administration

¹⁰¹ Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

Texte officiel	Définition de la représentativité	Objectif de la représentativité	Instruments de mise en œuvre
Instructions 1997 ¹⁰²	Proportionnel à la population résidente suisse	<p>Représentation équilibrée au niveau des offices, Secrétariats généraux, unités inférieures et dans les commissions</p> <p>« Mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'administration »</p> <p>Egalité des chances</p>	<p>Les groupes linguistiques minoritaires peuvent être sur-représentés</p> <p>Les offices peuvent fixer des objectifs quantitatifs lorsque les groupes linguistiques sont sous-représentés</p> <p>Les annonces d'emploi doivent indiquer que les candidatures d'une communauté linguistique sont particulièrement appréciées lorsque celle-ci est sous-représentée au sein d'une unité administrative</p> <p>Les annonces d'emploi doivent être publiées dans toutes les régions linguistiques</p> <p>Toutes les candidatures doivent être examinées indépendamment de la langue du candidat</p> <p>Si possible, des candidats provenant de toutes les communautés linguistiques sont invitées à un entretien de recrutement</p> <p>Lors des entretiens d'embauche, les candidats doivent pouvoir s'exprimer dans leur langue</p>
Instructions 2003 ¹⁰³	Proportionnel à la population résidente de nationalité suisse	<p>Mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'administration</p> <p>Les représentants des quatre langues nationales doivent avoir les mêmes chances de développement et de promotion et pouvoir participer activement aux processus de décision</p>	<p>Prévoir les ressources financières et de personnel nécessaires</p> <p>Publier les postes vacants dans toutes les régions linguistiques du pays</p> <p>Examiner toute offre de services qui répond objectivement aux conditions requises indépendamment de la langue du candidat</p> <p>Convoquer, dans la mesure du possible, des candidats de chaque communauté linguistique à l'entretien d'embauche.</p> <p>Priorité aux candidatures de personnes appartenant à des communautés linguistiques sous-représentées dans l'unité</p>

¹⁰² Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale de la Confédération

¹⁰³ Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale

Texte officiel	Définition de la représentativité	Objectif de la représentativité	Instruments de mise en œuvre
			<p>d'organisation concernée à qualifications équivalentes, notamment pour les postes de cadres. A mentionner dans le texte de l'offre d'emploi.</p> <p>Avant chaque publication, les autorités compétentes examinent si le poste se prête au partage entre représentants de deux communautés linguistiques différentes.</p>
Instructions de 2014	Proportionnel à la population résidente en Suisse de toute nationalité ayant indiqué l'une des quatre langues nationales comme langue première	Pas d'objectif spécifique	<p>Les postes vacants sont mis au concours en français, en allemand et en italien. Si l'offre d'emploi est publiée dans la presse écrite, la publication doit se faire dans toutes les régions linguistiques. Si l'offre d'emploi vise l'engagement d'un membre d'une minorité linguistique spécifique, elle peut être publiée uniquement dans la région concernée.</p> <p>Lors de l'évaluation des candidatures à un poste, les responsables du recrutement évaluent les dossiers de candidature de façon objective, en tenant compte des différences culturelles dans la présentation des dossiers de candidature.</p> <p>Les unités administratives veillent à ce que les communautés linguistiques soient représentées équitablement dans les groupes de travail et les autres organes, de même que lors de l'attribution de mandats.</p> <p>Les unités administratives veillent à ce que lors des séminaires, colloques et autres manifestations organisés par l'administration les experts convoqués pour faire un exposé représentent les différentes communautés linguistiques.</p>
Loi et Ordonnance sur les langues	Proportionnel à la population résidente en Suisse de toute nationalité ayant indiqué l'une des quatre langues nationales comme langue première	Tenir compte de la répartition territoriale traditionnelle des langues dans l'accomplissement des tâches de la Confédération Renforcer le quadrilinguisme	<p>Fourchettes : allemand : 68.5 -70.5%, français : 21.5-23.5%, italien : 6.5-8.5%, romanche : 0.5-1%.</p> <p>Lors des recrutements, veiller si possible à ce que des représentants de toutes les communautés linguistiques restent en</p>

Texte officiel	Définition de la représentativité	Objectif de la représentativité	Instruments de mise en œuvre
		<p>Consolider la cohésion nationale</p> <p>Représentativité équitable des communautés linguistiques dans les autorités fédérales et dans les commissions extraparlimentaires</p> <p>Egalité des chances dans le développement et la promotion, quelle que soit la communauté linguistique à laquelle appartiennent les employés.</p>	<p>lice parmi les candidats qui remplissent les critères objectifs, notamment en les convoquant à des entretiens d'embauche.</p> <p>A qualifications égales, privilégier les candidats issus de communautés linguistiques qui sont sous-représentées dans l'unité administrative concernée. Cette règle s'applique en particulier aux cadres.</p> <p>Sensibilisation des recruteurs par le délégué fédéral au plurilinguisme</p>

3. Les conceptions des collaborateurs de la représentativité linguistique

Par cette analyse, je souhaite comprendre comment le principe de la représentativité linguistique est perçu et vécu par les collaborateurs de l'Administration Fédérale et en quelle mesure ces derniers intègrent le discours institutionnel au sujet de ce principe dans leurs pratiques professionnelles.

Je m'intéresse à deux types de discours sur la représentativité linguistique. Premièrement, à celui des francophones et italophones¹⁰⁴ sur la signification de leur appartenance à un groupe linguistique minoritaire sur leur lieu de travail. Nous avons vu que le discours officiel est focalisé sur l'atteinte de la proportionnalité des groupes linguistiques, ce qui a mené à la définition de quotas linguistiques. Ce discours est-il présent auprès des minorités linguistiques qui sont au centre de cette directive? Si oui, dans quelles circonstances? Les personnes sont-elles conscientes de représenter un groupe linguistique particulier? Si oui, est-ce que cela entraîne des comportements spécifiques en tant que membre du groupe italophone ou francophone? Sur le lieu de travail, y a-t-il une identification au groupe linguistique? A travers quels éléments et à quels moments?

Deuxièmement, je m'intéresse au discours des recruteurs sur la représentativité linguistique. En effet, ils constituent le public cible principal de la régulation de la représentativité linguistique. Dès lors, il me semble primordial de comprendre comment ils la perçoivent. Quelle est l'importance de ce critère lorsqu'ils cherchent à engager un nouveau collaborateur? Comment considèrent-ils le discours officiel sur la représentativité linguistique? Quelle place accordent-ils à la représentativité linguistique par rapport à d'autres critères de recrutement? Les recruteurs germanophones ou francophones (aucun recruteur italophone n'était engagé dans les deux offices observés) ont-ils des opinions différentes à ce sujet? En quelle mesure se sentent-ils responsables pour la représentativité linguistique dans leur office?

¹⁰⁴ Nous n'avons pas posé cette question aux germanophones parce qu'ils étaient tous largement majoritaires dans leurs unités de travail et que nous avons présumé que le fait d'être germanophone, en plus dans une ville germanophone, ne suscite pas de questions spécifiques à la représentativité du groupe germanophone.

3.1. Discours des interviewés francophones et italophones

Onze personnes francophones et italophones, une personne bilingue français-allemand et une personne bilingue italien-français ayant répondu à une interview, se sont exprimées au sujet de la représentativité linguistique et/ou de leur sentiment d'appartenance (ou de non-appartenance) à leur groupe linguistique. Avant d'analyser leur conception de la représentativité linguistique, je vais brièvement présenter leurs caractéristiques spécifiques afin de mieux pouvoir contextualiser leurs discours. Les présentations sont plus ou moins longues selon l'importance que les différents interviewés ont donné à leur biographie linguistique lors de l'entretien. En effet, certains ont jugé important de fournir plusieurs détails, alors que d'autres en ont fait l'impasse. Cela donne déjà une première impression sur quelle importance ils donnent à l'expression de leur appartenance linguistique sur leur lieu de travail et aux enjeux qu'ils perçoivent au niveau du plurilinguisme.

Je différencie les interviewés par des chiffres qui permettent d'identifier leur fonction dans le tableau figurant en annexe.

4 : Cette personne bilingue italien-français parle aussi couramment le suisse allemand, qu'elle a appris à Berne, où elle habite depuis plus de vingt ans. Elle utilise les trois langues au travail mais jamais avec ses collègues, qui sont tous germanophones et avec lesquels elle parle en suisse allemand. De manière générale, elle s'adapte à ses interlocuteurs et trouve que sur un lieu de travail situé à Berne, il est essentiel et normal de pouvoir s'exprimer en allemand.

8 : Ce Romand travaille dans une division où il est le seul francophone ; tous ses collègues sont germanophones. De ce fait, il ne perçoit pas son lieu de travail comme plurilingue, d'autant plus que la majorité de ses collègues n'ont pas suffisamment de connaissances de français et que la seule collaboratrice qui en aurait n'aimerait pas le parler. La situation d'être baigné dans un lieu de travail germanophone ne lui pose cependant pas de problème. Ayant fait son école à Fribourg, où l'allemand était très présent, il a pu acquérir une bonne base d'allemand qu'il a perfectionné dans un cours à l'Administration fédérale. Il admet qu'un Vaudois ou un Genevois aurait davantage de difficultés à travailler dans sa division parce qu'ils seraient moins habitués à entendre le suisse allemand. Il pense d'ailleurs que le suisse allemand est l'une des raisons pourquoi les Suisses romands ne viennent pas travailler à l'administration à Berne. Cela fait 12 ans qu'il occupe ce poste et qu'il

habite à Berne où il s'engage dans plusieurs associations de la ville. De ce fait, il comprend bien le suisse allemand. Dans ces milieux, il n'y aurait pas le choix, et « après, ça vient automatiquement ». Même s'il constate que la représentation linguistique est « mal faite », il a le sentiment de représenter la Romandie sur son lieu de travail :

8 : On sent quand même que les gens sont quand-même intéressés par d'où on vient, tout ça. On représente quand même un canton ou une région d'où on vient et puis euh. Je trouve que c'est bien que ce soit un peu réparti, quoi. Mais la répartition est un peu mal faite quoi, c'est ça.

11 : Ce jeune Tessinois répète plusieurs fois que la situation linguistique dans la division dans laquelle il se trouve est parfaite parce qu'il peut effectuer son travail en italien et qu'il peut toujours s'exprimer en français avec ses collègues. Il se dit très à l'aise en français parce qu'il habite Fribourg où il a aussi fait des études et qu'il s'est marié avec une femme suisse romande. Il fait souvent référence à son poste précédent, également à l'Administration fédérale mais dans un autre office, où beaucoup de ses collègues ne comprenaient pas le français, et où il devait se débrouiller en allemand, langue qu'il dit ne pas aimer et qu'il ne maîtrise pas bien. Il parle de la surprise qu'il a eue en arrivant à l'Administration fédérale au niveau des langues : il pensait que les trois langues officielles pouvaient y être utilisées, dans toutes les situations de travail. Au début, il se serait effectivement exprimé en italien, mais aurait rapidement changé de langue parce que ses collègues ne le comprenaient pas.

12 : Ce francophone de Genève mentionne souvent le caractère international de sa section. De ce fait, hormis le français et l'allemand, l'anglais serait également une langue très importante sur son lieu de travail. Selon lui, son niveau d'allemand s'améliore de plus en plus depuis qu'il travaille à l'Administration fédérale. Au début, il aurait eu des compétences en allemand uniquement passives. Maintenant il arrive aussi à s'exprimer en allemand. Pourtant, sa langue de travail est clairement le français. Il pense que davantage de Suisses romands travailleraient à l'Administration fédérale à Berne s'il y existait des incitations spécifiques à leur égard, comme par exemple un abonnement général pour les transports. Il souligne que ses collègues germanophones parlent vraiment bien français et que la communication avec eux ne pose aucun problème. De plus, la section comporte plusieurs francophones. Les germanophones seraient habitués à y parler le

Hochdeutsch et cela ne serait pas nécessaire de les prier de le faire, comme cela serait le cas dans d'autres sections.

20 : Il s'agit du seul francophone de toute une section. Cela fait déjà plus de dix ans qu'il travaille à l'Office et qu'il fait les trajets entre son lieu de travail et son domicile en Suisse romande. Il regrette que beaucoup de ses collègues francophones ont quitté leur poste et ont été remplacés par des germanophones. Pour lui, cela est dû au perfectionnisme de l'Office, qui veut que tous les documents soient traduits en allemand pour le Conseil fédéral. Cela l'exclut aussi de certaines tâches. Il regrette d'être souvent le seul francophone lors des séances internes, ce qui change selon lui la dynamique et l'amène régulièrement à s'exprimer en allemand. Il se sent aussi exclu de diverses conversations parce qu'il ne comprend pas le suisse allemand. C'est pour cela qu'il évite les situations où le suisse allemand est très présent, notamment les pauses entre collègues.

23 : Cette jeune Tessinoise a fait ses études à Fribourg, en français. Après avoir achevé l'université, elle a passé six mois en Allemagne pour améliorer l'allemand, qu'elle avait appris à l'école. Le poste à l'Administration fédérale est son premier travail dans son domaine d'études. Elle l'a obtenu suite à un stage dans la même section. Elle aurait également eu la possibilité d'accepter un poste au Tessin mais elle a préféré celui à l'Administration fédérale : selon elle, si elle avait accepté un poste au Tessin, elle serait restée dans ce Canton jusqu'à sa retraite. De faire une expérience à l'extérieur du Tessin lui paraissait important, d'autant plus que les langues qu'elles perfectionnerait à Berne lui seraient très utiles pour l'éventualité d'un futur travail au Tessin. Elle se décrit comme une Tessinoise « spéciale » par rapport aux autres Tessinois travaillant à l'Administration fédérale parce qu'elle a envie de parler l'allemand. D'ailleurs, c'est pour cela qu'elle a choisi un bureau sur un étage où seulement des collègues germanophones travaillent. Son but est d'améliorer son allemand et dès qu'elle en a l'occasion, elle cherche à parler cette langue. De plus, cela lui paraît normal que l'allemand prédomine à Berne et à l'Administration fédérale, et qu'elle ne peut pas y parler italien avec la majorité de ses collègues. Par contre, elle affirme qu'elle fait partie du « clan » des Tessinois : pendant les moments informels comme les pauses, elle les rencontre souvent. Elle affirme aussi l'importance de lutter pour le maintien de cette langue comme langue de travail à l'Administration fédérale. Elle mentionne à deux reprises que le Tessin

fait partie de la Suisse et déplore que souvent, les germanophones considèrent les communications en italien uniquement comme un frein ralentissant les processus de travail et peu nécessaire vu le petit nombre d'italophones en Suisse.

32 : Après de longues études en Suisse romande, ce Suisse allemand peut être considéré comme bilingue français-allemand. En effet, il avoue lui-même être très à l'aise dans les deux langues. Il a un discours très engagé sur le plurilinguisme sur son lieu de travail. Il essaie consciemment de former des équipes de travail bilingues pour ne pas avantager un groupe linguistique. Cela est étroitement lié à sa vision de fonctionnement du pays.

38 : Cette francophone met en avant le fait qu'elle ne parle pas allemand, qu'elle n'aime ni cette langue ni les Suisses allemands. Pourtant, cela fait plus de 35 ans qu'elle travaille à l'Administration fédérale parce qu'elle s'intéresse aux domaines traités dans sa section. Pourtant, elle déplore le fait qu'il y ait de moins en moins de francophones. Pour elle, les personnes bilingues n'en font pas partie, ne sont pas de « vrais » francophones. Malgré le fait que les francophones soient très minoritaires, ne pas comprendre l'allemand ne lui poserait aucun problème : elle effectue uniquement des tâches en français et ne participe pas à la conversation lorsque les collègues s'expriment en allemand.

39 : Pour cette francophone, il est important de perpétuer l'acquis de la communication bilingue à l'Administration fédérale. Elle y participe consciemment en s'exprimant en français lors de réunions, même lorsque les francophones sont très minoritaires et intervient lorsqu'elle découvre de mauvaises traductions, dans lesquelles la langue française est « maltraitée ».

40 : Cette francophone travaille à l'Administration fédérale depuis plus de 15 ans et a toujours effectué les trajets entre la Suisse romande et Berne. Grâce à son mari suisse allemand, elle comprend aussi le dialecte. Au travail, elle s'exprime uniquement en français et cela lui paraît évident. Pourtant, elle a l'impression que de meilleures compétences sont attendues des francophones en allemand que des germanophones en français.

44 : Ce chef de section francophone décrit de manière très ironique la manière dont ses collègues romands expriment leur appartenance linguistique sur leur lieu de travail mais précise que pour lui-même, cela ne jouerait aucun rôle. Il est habitué à

un environnement multiculturel et plurilingue et un tel environnement lui semble normal. Il soulève plusieurs mécanismes qui mènent selon lui à privilégier les germanophones ainsi que l'importance des chefs pour lutter contre cette tendance.

45 : Comme 44, ce francophone fait également référence au fait d'être habitué au plurilinguisme, acquis dès le bas âge en grandissant dans une ville bilingue. Pour cette raison, il ne se sent pas en tant que « Romand » face à des « Suisses - allemands ». Il pense par contre que les italophones auraient plus besoin de s'affirmer en tant que groupe linguistique à l'Administration fédérale.

48 : Ce Tessinois installé dans le canton de Vaud souligne qu'il est content de pouvoir parler le français à l'Administration fédérale, que cela lui facilite le travail. Il a appris le français durant son service militaire. En allemand, il aurait plus de difficultés. La présence de la langue italienne à l'Administration fédérale lui tient à cœur : il participe activement à ce qu'elle y soit maintenue, en dénonçant des annonces d'emploi non-conformes aux instructions en ce qui concerne les compétences linguistiques requises et en corrigeant le site Internet de l'Office. Néanmoins, il admet que par pragmatisme, les employés italophones y parlent le français.

Dans ce qui suit, je vais présenter trois manières de concevoir les langues en rapport à la représentativité linguistique que j'ai observées, à savoir à travers de la langue de travail (1), en tant que promoteur et représentant de la langue italienne (2) et comme élément de convivialité et de solidarité (2). Nous verrons que les deux conceptions de la langue - en tant qu'instrument de communication et de compétence et en tant qu'expression identitaire - y sont toujours inhérentes. Souvent, la première dimension domine : la langue est considérée comme faisant partie des compétences permettant d'effectuer les tâches professionnelles. Selon cette conception, ces compétences sont distribuées de façon différente selon les collaborateurs, qui sont dès lors assignés à différents postes. Aucun interviewé ne se perçoit comme représentant d'une communauté linguistique spécifique sans faire le rapport avec les compétences linguistiques dont il a besoin pour effectuer son travail.

- *La définition de la représentativité linguistique par la langue de travail*

Pour certains interviewés, la représentativité linguistique doit être « vécue » sur le lieu de travail à travers des pratiques linguistiques. Si cela n'est pas le cas, ils ne se sentent pas comme des représentants de leur groupe linguistique. Quatre interviewés, un italoophone, un germanophone et deux francophones expriment chacun cette perception d'une façon différente.

En décrivant son parcours dans plusieurs départements de l'Administration fédérale, l'interviewé italoophone mentionne le fait que dans le poste précédent, il avait « une place de germanophone ». Son emploi de responsable italoophone serait un point positif de son actuel poste de travail :

11 : Le gros point positif du plurilinguisme à la Confédération c'est que je peux travailler en italien. Je suis empl= *angestellt* comme responsable italoophone. Donc moi effectivement au niveau travail c'est tout à fait idéal parce que je suis ici mais je me déplace au Tessin, j'ai à faire avec toutes les personnes en italien.

L'interviewé germanophone, ayant acquis un niveau de français très élevé après avoir fait tout son parcours universitaire en Suisse romande ressent une chose semblable : il mentionne que pour son premier poste, il était engagé en tant que francophone. Dans son poste actuel, il représenterait cependant la communauté germanophone. Malgré le fait qu'il maîtrise les trois langues officielles à un niveau très élevé, son appartenance au groupe germanophone le conduirait à s'exprimer en allemand lors de communications officielles :

32 : Ma pratique en ce qui concerne le plurilinguisme est la suivante : lorsque je m'exprime dans ma fonction en tant que vice-directeur, par exemple quand je dirige la réunion des cadres dans mon domaine de direction je m'exprime dans ma langue maternelle, aussi à l'extérieur, lors d'autres réunions qui ont un caractère officiel, je respecte la règle chacun travaille dans sa langue et s'exprime dans sa langue. Dans le cadre informel, entretiens, pauses-café etc. je m'adapte.

L'un des interviewés francophones explique qu'il ne se sent pas minoritaire lorsqu'il est en contact avec sa direction, parce qu'il peut parler en français avec ses deux chefs hiérarchiques. Par contre, il se sent minoritaire quand il doit préparer des documents en particulier pour son chef de département parce que tout ce qu'il rédige à son intention doit être traduit.

L'autre interviewé francophone s'identifie à la communauté francophone lors de l'écriture. Il trouve important de maintenir un bon niveau d'écriture parce qu'il observe

que la qualité du français écrit diminue au fur et à mesure qu'il y a moins de francophones dans sa section :

38 : Quand on écrit en français on s'identifie quand même je trouve. Ça je trouve que c'est quand-même important d'écrire en bon français. Parce que souvent, ce qui est plus le cas, de moins en moins, du fait qu'on n'a bientôt plus de Romands je trouve qu'on écrit de moins en moins bien français.

Ces interviewés ont une compréhension de la bureaucratie représentative qu'on pourrait qualifier d'« active » dans le sens où c'est en utilisant la langue de leur communauté linguistique pour accomplir leurs tâches professionnelles qu'ils considèrent représenter celle-ci. Une compréhension « passive » signifierait qu'ils considèreraient leur présence comme suffisante pour se sentir représenter leur groupe linguistique. Pourtant, il ne s'agit pas de bureaucratie « active » dans le sens où les fonctionnaires s'engagent pour leur communauté linguistique par des actions spécifiques, dépassant le simple fait de s'exprimer dans leur langue. En effet, un seul interviewé a mentionné s'engager spécifiquement pour les membres de sa communauté linguistique au travail (l'interviewé 44) : comme nous le montrerons dans le chapitre suivant, il distribuerait le travail à ses collaborateurs de façon à éviter à ce que les germanophones soient privilégiés par rapport aux francophones.

Ce type de comportement « actif » à travers l'expression linguistique a également été mis en avant par d'autres interviewés, avant tout par des italophones : le fait qu'il n'y aurait pas assez de travail à effectuer en italien empêcherait une meilleure représentativité des italophones. En effet, la petite taille de la population italophone mènerait à des contacts limités en cette langue ce qui expliquerait le fait que les italophones soient sous-représentés :

4: Das mit Minderheiten usw. ist schön, aber es ist chancenlos. Es ist schon schön aber nicht so umsetzbar [...] Weil Italienisch ist nicht so eine Sprache, die innerhalb der BV bis auf Übersetzungen, die man MUSS, nach dem Gesetz aus, nach dem Gesetz aus muss man übersetzen, aber das Publikum, wenn ich nur das Publikum von den Anfragen anschau, was aus dem Kanton Tessin kommt usw, das ist minim. Also das macht 1%.

Mais c'est pour la même raison que même s'ils sont sous-représentés, les italophones ne sont pas complètement absents de l'Administration fédérale:

23 : Ils ont besoin de nous, parce que malgré tout le Tessin appartient encore à la Suisse ((rit)) et malheureusement il faut leur envoyer des lettres en italien.

- *Les italophones en tant que promoteurs de leur langue et représentants de la langue italienne*

Malgré le fait qu'elles soulignent qu'elles se sont résignées à n'utiliser que l'allemand et le français dans leur Office, les personnes italophones expriment un fort attachement à leur langue et un sentiment d'injustice face au manque de mise en pratique de l'italien en tant que langue officielle. La représentation linguistique est vécue comme un moyen de maintenir l'italien comme langue officielle dans les pratiques linguistiques de l'Administration fédérale.

L'obstacle principal à l'utilisation de l'italien serait le manque d'efforts des non-italophones envers les italophones qui s'adaptent toujours à la langue des autres. Bien que tous se montrent compréhensifs envers leurs collègues qui ne parlent pas l'italien, ils trouvent la situation injuste parce que légalement, l'italien a le même statut que le français et l'allemand. En effet, un interviewé explique qu'il serait moins révolté du fait de ne jamais pouvoir utiliser sa langue à l'interne si ce droit n'était pas inscrit dans la Loi :

11: Mais c'est dérangeant vous voyez, c'est dérangeant qu'ils te disent, non, tu ne peux pas le faire car la majorité des gens ne te comprennent pas. Alors vous me biffez la langue italienne de la Loi ! Vous me la biffez, vous enlevez l'italien, vous faites allemand et français et on est d'accord.

Dans les entretiens avec les italophones, il est toujours question de la « protection » de leur langue et de sa défense face à l'allemand et au français :

23 : C'est clair que quand le sujet langue rentre en discussion, alors là il y a la solidarité des Tessinois pour protéger notre langue. Mais ça c'est culturel, c'est une chose qui est innée à nous, il faut soutenir notre langue parce que nous appartenons aussi à la Suisse [...] C'est clair que nous les tessinois nous exagérons toujours sur cette langue. Je protégerais toujours le Tessin et sa langue. Il faut que la langue italienne survive, et il faut que les Allemands comprennent qu'on est là, on fait partie de la Suisse, c'est pas juste pour aller en vacances.

Dans le même cadre, un interviewé se sent obligé de rendre les responsables attentifs lorsqu'il découvre des « erreurs graves » en italien sur l'un des sites Internet de l'Administration fédérale.

- *La représentativité linguistique en tant que moteur de convivialité et de solidarité*

Pour certains, le fait de représenter un groupe linguistique minoritaire semble aller de pair avec un partage de convivialité entre les personnes de ce groupe. La moitié des interviewés francophones et italophones mentionnent que les groupes linguistiques minoritaires se rassemblent lors de moments conviviaux, que ce soit des rencontres organisées à midi, pendant les pauses ou lors des apéritifs officiels. Une personne appelle « esprit de communauté minoritaire » le sentiment qui amène les francophones à « se retrouver » dans les moments informels. Une autre interviewée mentionne des « clans » que les italophones de son unité formeraient parfois :

23 : Souvent on est ensemble, parce que c'est aussi une possibilité de parler sa propre langue, c'est pour s'amuser, mais en parlant italien surtout, et on fait assez souvent clan.

Toutefois, tous indiquent aussi qu'actuellement les pauses et les repas de midi partagés entre groupes linguistiques n'ont plus lieu; ces moments se font par section entière et non plus par groupes linguistiques. Une personne se rappelle que ces sorties entre Romands représentaient un dilemme pour elle : si elle ne rejoignait pas les francophones, elle se sentait montrée du doigt par ceux-ci, et si elle les rejoignait, les germanophones de son équipe lui donnaient l'impression qu'elle ne faisait pas d'efforts pour son intégration dans l'équipe :

20: Et puis dans un sens moi ça me plaisait pas vraiment, j'étais confronté à deux problèmes : si j'allais avec les romands, c'est mes collègues de division qui me disaient, il se prend vraiment pour un Romand. Donc on est exclu ou montré du doigt. Et quand on allait vers les collègues suisses allemands les Romands nous montraient du doigt puis disaient celui-là voilà. Donc c'était pas une situation très confortable ((rit)).

Cette proximité entre personnes du même groupe linguistique peut également s'exprimer dans le travail. Ainsi, un interviewé privilégie son groupe linguistique en tant que réseau professionnel : comme il se sent plus à l'aise pour réclamer des informations formelles en français, il se tourne d'abord vers les francophones lorsqu'il doit avoir à faire avec un office dans lequel il n'a pas de contacts préalables. Il observe aussi qu'il y a davantage d'échanges professionnels entre les membres d'un même groupe linguistique lors de conférences au sein de l'Administration fédérale : les groupes linguistiques seraient plus interactifs entre eux et davantage de francophones participeraient à la discussion lors d'un exposé d'un francophone et

vice-versa.

D'autres interviewés nient de tels contacts privilégiés entre groupes linguistiques minoritaires. Ces personnes mentionnent qu'elles n'ont aucunement l'impression de représenter un groupe linguistique. Cependant, ces personnes indiquent toutes que pour d'autres collègues ce lien serait très important. Une personne décrit comment ceux-ci cultiveraient leur identité linguistique en parlant souvent de spécialités et attractions de leur région d'origine :

44 : Je remarque que pour mes collègues romands en particulier ils ont un très fort besoin de s'identifier avec le pays romand, le pays fribourgeois, la terre vaudoise ou je ne sais pas quoi. Et ils ont beaucoup besoin de se distinguer avec leurs spécialités locales très terriennes [...] ils doivent s'identifier à quelque chose qu'ils n'ont pas à Berne je pense, parce que j'imagine qu'entre collègues à Lausanne on parle pas tellement de est-ce que la salée au sucre c'est une spécialité fribourgeoise ou une spécialité vaudoise. C'est pas un thème. Mais à Berne on parle de conneries comme-ça de temps en temps. Et c'est souvent les Romands qui viennent avec ça, ils ont beaucoup besoin de montrer leurs racines je crois.

Une autre dit d'elle-même qu'elle se démarque des autres parce qu'elle s'attendait à un lieu de travail germanophone dès le début. Cela lui semblait normal pour un poste à Berne :

23 : Je sais que les Tessinois se plaignent souvent. Mais je suis arrivée sans préjugés. Je suis arrivée, avant de partir, quand ils m'ont dit que j'étais engagée je me suis dit bon, maintenant tu as décidé d'y aller, c'est à Berne, ce sera en allemand. Tout ce qui arrive après, le français ou bien même l'italien, ce sera juste un cadeau. C'est pour ça que je suis arrivée avec une autre mentalité, je suis pas arrivée fermée et j'ai essayé de m'ouvrir, d'être avec cet esprit on est à Berne, il faut parler l'allemand.

Un premier point commun important entre tous les interviewés est qu'ils ne dissocient jamais la représentativité linguistique et les pratiques linguistiques. A aucun moment ils ne s'expriment uniquement sur *l'appartenance* aux groupes linguistiques, au centre dans la théorie de la bureaucratie représentative passive. Pour eux, il est important qu'en tant que représentants d'une communauté linguistique minoritaire, qu'ils puissent s'exprimer dans leur langue. Sans cela, ils ne se considèrent pas comme représentant leur communauté linguistique.

Deuxièmement, les interviewés considèrent la représentativité linguistique comme moyen d'assurer un service à la population en trois langues : le fait de représenter

leur groupe linguistique signifie pour eux, pouvoir servir de médiateur entre l'Administration fédérale et les institutions cantonales, ou les citoyens de leur groupe linguistique. Ainsi, uniquement les personnes qui sont en contact avec ces derniers et dont la langue de travail est leur langue première se sentent comme représentants de leur groupe linguistique. Ce n'est donc pas la provenance linguistique mais les pratiques linguistiques qui sont déterminantes pour une éventuelle identification au groupe linguistique. C'est dans cette même compréhension de la représentativité linguistique que certains se sentent responsables de leur langue première sur leur lieu de travail : ils sont attentifs à d'éventuelles erreurs grammaticales ou orthographiques sur le site Internet de l'Office et s'engagent à ce que leur langue ne soit pas « oubliée » lors d'évènements officiels internes à l'Office.

Selon cette analyse, la représentativité linguistique ne semble pas être un concept présent à ces interviewés. De plus, ils n'ont pas l'impression de représenter un groupe linguistique spécifique sur leur lieu de travail. Au contraire, la représentativité linguistique est souvent perçue comme un concept qui n'est pas appliqué dans la réalité : tous les interviewés font la remarque que les minorités linguistiques ne sont pas représentées aux échelons supérieurs et que pour accéder à ces postes une excellente maîtrise de l'allemand, voire du suisse allemand est essentielle :

23 : Ils [les germanophones] ont beaucoup plus de chances. Moi je dis, je connais des Tessinois ou des Français qui aimeraient rentrer à la Confédération, je leur dis passez par un stage ou pliez. Je pense que si on va regarder toutes les places des chefs peut-être on trouve un Tessinois mais pas plus.

39 : Dans une perspective de carrière euh je pense que si on veut assumer des responsabilités de gestion de personnel il faut absolument bien parler l'allemand.

40 : Alors là il y a aussi des statistiques qui montrent que les francophones sont nettement sous-représentés dans les postes dirigeants. [...] Il y avait quelqu'un jusqu'à il y a deux ans qui était francophone et il est parti. Euhm au niveau des directions d'office je crois qu'il y a deux directeurs d'office qui sont francophones ? Euhm (---) ce qui est assez peu. Et les directeurs d'office francophones sont parfaitement bilingues aussi. Je ne pense pas qu'on puisse faire carrière en maîtrisant que le français, je pense qu'on peut faire carrière en maîtrisant que l'allemand, même si c'est un peu ennuyeux, mais c'est pas impensable.

3.2. Discours des recruteurs

Parmi les dix-neuf cadres interviewés, trois chefs de division et un chef de section

disent veiller à une représentativité linguistique équitable au sein de leurs unités. Pour eux, l'Administration fédérale doit refléter le plurilinguisme de la Suisse. Les autres recruteurs que nous avons interviewé – qu'ils soient germanophones ou francophones – n'accordent qu'un rôle très restreint à la représentativité linguistique lors du processus de recrutement. La plupart ne connaissent pas le contenu des Instructions ou textes de Loi qui thématisent la promotion de la représentation linguistique lors du recrutement ou trouvent que cette dernière s'instaure naturellement :

5 : ((lacht)) Ja, das war vielleicht schon irgendwann im Intranet gewesen, aber es ist nicht bis in mein Bewusstsein gekommen.

Après mes brèves explications sur le contenu des mesures proposées, tous trouvaient que cela faisait sens que de telles instructions existent. Un interviewé les définissait comme ligne directrice (« Richtschnur ») utile. Par contre, ils trouvaient qu'en pratique il ne fallait pas être trop rigide, parce que des critères autres que linguistiques intervenaient souvent dans le processus de sélection et que la primauté des critères professionnels – l'expérience et la formation professionnelle – ne devait pas être remise en cause par de telles instructions. D'autres exprimaient leur scepticisme envers des ordres donnés de l'extérieur concernant la composition des équipes : trois cadres mentionnaient que les personnes engagées sur la base de quotas auraient davantage de difficultés à s'intégrer sur le lieu de travail parce qu'elles seraient moins prises au sérieux par leurs collègues. De manière générale, la langue est toujours perçue comme un critère parmi plusieurs autres et jamais indépendamment du contexte spécifique dans lequel chaque recrutement se situe.

Il est frappant que la grande majorité des recruteurs interviewés conçoivent la représentativité linguistique comme incompatible avec leur objectif principal qui est d'engager les personnes les plus aptes pour mener à bien les tâches qui sont demandées à leurs sections. Pour le démontrer, les interviewés se réfèrent très fortement à une conception de la langue en tant qu'instrument et de compétence individuelle et non pas comme expression d'une identité liée à un groupe linguistique censé être représenté équitablement. Cette vision « fonctionnelle » de la langue s'apparente au concept de la langue comme « profit » développé par Heller et Duchêne (2012a) et correspond au modèle de la *rationalité linguistique* selon Patten (2001). Les régulations officielles visant la représentativité linguistique de l'institution

sont perçues comme non-praticables et en conflit avec d'autres objectifs. De plus, le contexte linguistique sur le terrain ne permettrait pas de les respecter. Je présenterai ces observations concernant la conception « fonctionnelle » de la langue et la « non-praticabilité » de la représentativité linguistique sous deux points distincts.

3.2.1. Conception « fonctionnelle » de la langue

Le discours prépondérant des recruteurs est le suivant : ce qui compte le plus est de sélectionner le candidat correspondant le mieux au profil professionnel recherché. Les compétences linguistiques et la provenance linguistique sont jugées comme secondaires par la plupart des interviewés :

5: Es ist schon ein wichtiges Kriterium, aber entscheiden tun einfach schon mal die Eignung, die Fachkompetenzen die es braucht hier an dem Arbeitsplatz. Das zählt für mich halt immer noch mehr.

19: Wo ich persönlich eher Mühe habe ist, wenn man sagt, man möchte jetzt auf Teufel komm raus einfach nur noch beispielsweise französischsprachige Personen einstellen, unabhängig von der Qualifikation. Solche Regelungen dünken mich nicht sinnvoll. Ich denke, dass wahrscheinlich die Fähigkeiten der Personen von der Ausbildung her genügend gut über die Landesteile verteilt ist, dass man immer auch französischsprachige Bewerbungen hat, manchmal ein bisschen mehr, manchmal ein bisschen weniger. Aber ich denke, dass man doch in erster Linie auf die Qualifikation der Person schauen sollte, was bringt sie mit. Und nicht auf die Sprache.

Le critère linguistique est considéré comme important uniquement si les tâches du poste à repourvoir l'exigent. En effet, sauf les quatre interviewés mentionnés dans l'introduction à ce sous-chapitre, personne ne veillait à la composition plurilingue de leur personnel pour des raisons de représentativité linguistique. La première langue officielle serait définie par les « besoins » du poste et non pour des raisons de représentativité. Les recruteurs avec des équipes monolingues ou dont les locuteurs de langue minoritaires sont sous-représentés affirment qu'une équipe plurilingue n'est pas nécessaire pour remplir les tâches de la section. En ce qui concerne le manque d'italophones, il serait dû au fait que la part de travail à effectuer en italien serait trop restreinte pour engager davantage d'italophones.

Les Services du personnel partagent cette conception: ils mettent en avant les compétences professionnelles, parmi lesquelles ils ne comptent pas les compétences linguistiques. Selon eux, leur rôle est de soutenir les cadres recruteurs dans leurs recrutements et de se tenir aux critères que ces derniers définissent afin

de sélectionner le candidat qui leur corresponde le mieux. A l'Office 1, les cadres recruteurs rédigent un profil de la personne recherchée. C'est uniquement dans les cas où tous les critères seraient remplis que le Service du personnel conseillerait les responsables du recrutement de privilégier une personne issue d'un groupe linguistique minoritaire.

Bien que le fait que le critère linguistique soit souvent considéré comme secondaire, les membres des Services du personnel et les recruteurs y apportent une grande importance pour certains postes spécifiques. Selon eux, les détenteurs de ces postes ne pourraient pas remplir leurs tâches sans certaines compétences linguistiques particulières.

Cette façon de considérer l'importance de la représentativité linguistique sous un angle « fonctionnel » est observable dans les discours des chefs à tous les niveaux, qu'il s'agisse d'une équipe de travail, d'une section, d'une division ou d'un office. Ainsi, selon son directeur, l'Office 2 représente les groupes linguistiques de manière équitable non par souci de correspondre aux valeurs cible de la Confédération mais parce que des collaborateurs francophones seraient absolument nécessaires pour remplir la mission de l'Office. Le fait que leur prorata corresponde à leur proportion dans la population est présenté comme un heureux hasard.

Selon les interviews, les postes pour lesquels le critère linguistique joue un rôle dans la sélection des candidats sont (a) ceux qui impliquent des contacts avec des institutions extérieures et avec d'autres offices (b) ceux qui contiennent des tâches de traduction, et (c) ceux qui sont en contact direct avec le chef du département. Surtout pour ce dernier point, l'allemand est considéré comme primordial.

a. Contacts extérieurs

Certains recruteurs sont très conscients de la représentativité linguistique parmi leurs collaborateurs pour être sûrs de couvrir toutes les langues nécessaires pour mener à bien les tâches de leur unité. Ils associent les compétences linguistiques d'un nouveau collaborateur avant tout au travail qu'il doit effectuer : s'il doit travailler avec des cantons francophones, il faut un francophone pour que la collaboration puisse se faire en français. Pour ces postes, la plupart des recruteurs préfèrent engager des collaborateurs de langue première :

18: Wenn ich ein Mitarbeiter suche, der meine Tessinerkunden bedienen muss, dann muss der italienischer Muttersprache sein, Punkt.

22: Wir besetzen unsere Stellen eigentlich nach Bedarf. Also nach sprachlichem Bedarf. Und dieser Bedarf können wir relativ genau abschätzen, wie viel Sachgeschäfte wir auf Deutsch, wie viel auf Welsch und wie viel auf Italienisch haben. Zum Beispiel in meiner Sektion kann ich das statistisch, wir führen eine Fallstatistik, die nach Sprachen aufgegliedert ist. Da kann ich ihnen genau sagen [...] Entsprechend schaut man dann auch, dass man diese Stellenprozente auf die Sprachen umtischt.

33: Bei uns steht einfach mehr im Vordergrund, dass wir unsere Aufgabe erfüllen und die besteht eben unter anderem darin, Texte in allen drei Amtssprachen zu generieren, oder in allen drei Amtssprachen Anfragen telefonischer Art oder wie auch immer beantworten zu können. Daher ist es für uns eine Notwendigkeit der wir nachleben, mehr aus diesem Grund als weil wir äh. Wir müssen uns keine schönen theoretischen Grundlagen zurechtlegen damit wir daran glauben. Ich sag es mal so.

Selon un recruteur, les chefs de section qui sont en contact avec certains départements ou offices seraient aussi davantage amenés à engager des personnes francophones parce que beaucoup de personnes de contact s'y exprimeraient en français.

b. Traductions internes

Un autre « besoin » linguistique est créé par les traductions internes. Tous les cadres que nous avons interviewés préféreraient faire traduire les textes techniques ou très spécifiques par leurs collaborateurs parce que le service de traduction du département serait surchargé ou ne maîtriserait pas suffisamment le vocabulaire technique propre au domaine de l'Office. Ainsi, les cahiers des charges de certains postes de collaborateurs scientifiques et de spécialistes comprennent des tâches de traduction. Dès lors, ces postes exigent une compréhension passive parfaite de la langue de base des textes à traduire.

D'après les interviewés, les postes incluant des tâches de traduction concerneraient surtout des collaborateurs italophones ou francophones : vu la plus grande part de collaborateurs germanophones, la majorité des textes sont originellement écrits en allemand et demandent des traducteurs italophones et francophones. En effet, la grande majorité des collaborateurs scientifiques italophones et francophones que nous avons interviewés faisaient régulièrement des traductions alors qu'une seule interviewée germanophone en avait déjà effectué :

5 : Es ist seit der welsche Chef weg ist schon komplizierter. Kürzlich musste ich etwas in einer Publikation ergänzen, das hat jetzt ein Stellenwert oder eine Wichtigkeit, wo ich nicht Schweizerdeutsch-französisch machen kann. Da musste ich halt zu einem Übersetzer, er solle das schnell anschauen. Aber das schnell haben sie natürlich nicht gern, oder. Das muss man in die Pipeline geben. Hingegen, wenn man ein westschweizerische hätte in der Sektion, könnte man den schnell fragen. Es ist von dem her schon komplizierter geworden.

24 : Parce que si une personne disons francophone postule et ne sait pas du tout l'allemand, on pourrait pas lui donner des traductions à faire. Donc là, après il faudra voir euhm à quel point les traductions sont importantes.

Contrairement à l'Office 1, l'Office 2 a un service de traduction interne. Celui-ci n'assure cependant que les traductions vers le français. Selon certains interviewés, cela privilégie l'engagement de collaborateurs écrivant les textes en allemand: les textes originalement rédigés en français doivent être traduits à l'extérieur de l'Office. Cependant, le Service départemental requiert des délais plus longs et les coûts des traducteurs privés ne sont pas budgetés. Dans des sections produisant beaucoup de textes, cela privilégie l'engagement de germanophones à moins qu'un collaborateur germanophone soit « sacrifié » pour effectuer les traductions des textes écrits par les francophones.

44 : Si moi je donne un dossier à un collaborateur, à traiter un dossier en français, et qu'il me prépare tout le dossier en français je suis puni doublement parce que je dois sacrifier un deuxième collaborateur germanophone pour faire les traductions

c. Adaptation à la langue première du chef de département

Les directeurs de département des deux offices observés sont germanophones. Pour certains recruteurs, les attentes de ces personnes dirigeantes rendent obligatoires d'excellentes compétences en allemand:

31: Man muss sehen, es gibt ein Niveau, wo alle diese *coutumes* ((jeder spricht in seiner Sprache)) nicht mehr gelten. Gegenüber Bundesräten und Magistraten ist es sozusagen unhöflich, nicht in ihrer Sprache zu sprechen. Oder sie stellen sogar die Forderung.

Ils expliquent que souvent des documents produits à leur intention n'ont pas le temps d'être traduits, comme par exemple des « speaking notes » lues au parlement. Dans les postes qui incluent la préparation de tels textes, une personne non-germanophone demanderait davantage d'efforts à ses collègues germanophones qui devraient se charger de ces tâches à sa place. Selon un chef de division, un

changement de chef de département avec un locuteur francophone aurait de ce fait une influence directe sur la représentativité linguistique de sa division : des personnes francophones devraient être engagées afin d'assurer la rédaction des « speaking notes » et en attendant, des traducteurs professionnels devraient être mandatés pour garantir la transition :

17: Unsere Abteilung arbeitet sehr stark für den jeweiligen Bundesrat. Für den jeweiligen Departementsvorsteher. Vor allem in der Vorbereitung und Beurteilung der Bundesratsgeschäfte, das heisst wir schreiben Mitberichte, wir schreiben Sprechnotizen, wir schreiben Entscheidnotizen. Wir haben sehr viel Kontakt mit dem Departementschef. Das ist jetzt einfach so, wenn da lange das Departement durch einen Deutschschweizer geführt worden ist, dann färbt das ab auch auf die Mitarbeitenden in der Abteilung. [...] Sie können sicher sein, wenn der Nachfolger oder die Nachfolgerin von Herrn M ein Romand wäre, dann würde man ganz stark darauf achten, dass bei den folgenden Fluktuationen und Neubesetzungen von Stellen hier die Zahl der Romands stark erhöht werden könnte. Dann hätte diese Abteilung ein Problem, weil sie würde dann, wir bräuchten dann einen oder zwei Übersetzer. Weil wir nicht mehr in der Lage wären, gewisse Dinge in der Muttersprache des Chefs herzustellen.

3: Also ich stelle jemanden so ein, wie ich nachher das Profil brauche. Und dann schaue ich das, und in der jetzigen Konstellation, so wie das Departement geführt ist, ist ein Romand nicht unbedingt eine Hilfe, sondern bedeutet einfach zusätzlichen Zeitaufwand. Also überlege ich es mir sehr gut, ob ich jetzt noch einen Romand einstelle oder nicht.

Dans ce contexte, la représentativité linguistique est présentée comme un élément uniquement applicable pour des postes où une personne non-germanophone est considérée comme à même d'accomplir les tâches sans freiner les processus de travail :

10: Wir schauen dann doch objektiv diese Dossiers an, dann sieht man, er hat auch gute Deutschkenntnisse, aber nachher, wenn du dann merkst, es reicht doch nicht, oder, wir müssten jedes Papier in die Übersetzung geben, dann hört es halt dann auf, oder. [...] Das andere ist der Zeitdruck, den wir im Amt haben. Es liegt gar nicht drin, wenn du für den Bundesrat eine Rede in einer halben Stunde schreiben musst, dann kann keiner mehr übersetzen kommen. Und wenn der Chef das nachher wieder korrigieren muss, dann hat er es schon selbst geschrieben [...] Am Schluss müssen die Aufgaben ja gemacht sein.

3.2.2. Conception de la représentativité linguistique comme non-applicable

Comme je vais le montrer dans ce qui suit, en plus des tâches liées à certains postes, deux raisons supplémentaires sont données pour l'impraticabilité des

Instructions. Celles-ci sont liées principalement à l'environnement de travail majoritairement germanophone et au manque de candidatures de francophones ou d'italophones. Sous le dernier point, je présenterai les difficultés concrètes qui sont mentionnées pour chaque étape du recrutement.

- *Difficultés d'intégration dans un environnement de travail majoritairement germanophone*

Beaucoup de recruteurs décrivent l'Administration fédérale comme lieu de travail basé sur la langue allemande :

35: Da werden wir bei gleichwertigen Kompetenzen nicht unbedingt einen französischen anstellen. Klar, wenn die Qualifikationen viel besser sind ist klar. Aber wenn wir gleichwertige haben, also, eher Deutsch. Also nichts gegen die Französischen, überhaupt nicht, aber es bringt hier mehr, weil der Grossteil einfach deutsch spricht, auch bei uns.

Cet interviewé prône donc l'inverse de ce qui est recommandé dans les Instructions et dans la Loi sur les langues, à savoir qu'à compétences égales, un candidat issu d'un groupe sous-représenté dans l'unité devrait être privilégié.

Un élément très souvent utilisé par les recruteurs comme exemple pour la plus forte importance donnée aux compétences d'allemand sont les documents de travail, qui seraient majoritairement en allemand. Les documents en français seraient beaucoup plus rares et les documents en italien inexistant. Un recruteur mentionne ainsi que selon lui, un nouveau collaborateur qui doit apprendre la matière professionnelle en même temps que l'allemand serait surchargé :

43 : Il faut aussi dire que l'environnement est majoritairement germanophone et les textes à lire sont majoritairement en allemand, donc la maîtrise de l'allemand passif doit être parfaite.

L'argument de la situation géographique de Berne est très souvent mentionné pour souligner que l'environnement de travail est germanophone. Plusieurs considèrent la prédominance de l'allemand comme normale étant donné le lieu de leur Office :

5 : Das ist jetzt gerade böse, aber man muss nicht in die deutsche Schweiz arbeiten kommen wenn man nicht mitspielen möchte.

Comme cela sera illustré de manière plus approfondie dans le prochain chapitre, même s'il est moins présent dans les documents de travail, le français est aussi considéré comme faisant partie de l'environnement de travail : des compétences

passives en français sont décrites comme indispensables au niveau passif, d'une part pour comprendre les collaborateurs francophones et d'autre part pour saisir les documents en cette langue, même s'ils ne sont pas aussi nombreux que ceux en allemand.

Par contre, l'italien semble être absent de l'environnement de travail. En effet, les compétences en cette langue sont uniquement demandées pour les postes qui sont en contact avec des institutions ou personnes extérieures italophones (cf. 2.2.1 a). En effet, la majorité des interviewés se réfèrent uniquement au français et à l'allemand lorsqu'ils s'expriment sur les langues à l'Administration fédérale, sans nécessairement le préciser. Cela montre que pour eux l'italien n'est pas présent sur leur lieu de travail :

26: Die Mehrsprachigkeit, die hat verschiedene Ebenen. äh, die Schweiz nach aussen ist viersprachig. Im amtlichen Verkehr reduziert es sich schon auf drei Sprachen, in der Regel. oder. und im Verkehr innerhalb der Bundesverwaltung reduziert es sich auf zwei Sprachen. Also Deutsch und Französisch normalerweise.

Il est attendu des italophones qu'ils comprennent l'allemand et le français et qu'ils s'expriment couramment dans l'une de ces deux langues afin de s'intégrer dans leur lieu de travail. De manière générale, les recruteurs considèrent que cela va de soi : selon eux, les italophones ont des compétences préalables dans une des deux langues parce qu'ils auraient étudié en Suisse allemande ou en Suisse romande.

Le romanche est pour ainsi dire absent du discours des recruteurs, bien que l'Ordonnance sur les langues indique aussi une valeur cible à atteindre pour les locuteurs de cette langue. Cette langue n'a été mentionnée que par un seul interviewé, dans le cadre d'une blague par laquelle il exprime que la promotion du romanche à l'intérieur de l'Administration fédérale lui semble impossible :

35: Das befürworte ich auch, dass alle Landessprachen gefördert werden. Ausser Rätromanisch ((lacht))

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant sur les conceptions des enjeux du plurilinguisme, ce dernier semble poser problème pendant les moments informels entre collègues. D'après les interviewés, dans ces moments c'est le suisse allemand qui est parlé par la grande majorité des germanophones. Bien que certains le comprennent bien et ont même appris à le parler, cela n'est pas le cas pour d'autres interviewés francophones ou italophones, qui se sentent exclus de la conversation

dès que le suisse allemand est parlé. Pour éviter cette situation inconfortable, certains recruteurs, soucieux de la bonne intégration des nouveaux collaborateurs, considèrent le (suisse)-allemand comme une langue nécessaire à maîtriser pour bien s'intégrer, surtout dans les équipes à grande majorité germanophone.

3 : Am einen Mitarbeiter habe ich empfohlen, einen Mundartkurs zu machen, weil es entscheidend ist für die Integration. Wenn eine Abteilung wegen einer Person Hochdeutsch sprechen muss. Die machen das schon, aber fallen in den Pausen einfach wieder in die Mundart zurück. Weil Hochdeutsch ist ja auch nicht UNSERE Sprache. Er wollte das nicht. [...] das ist mehr für die Integration, oder irgendwas Zusammengehörigkeitsgefühl, für die Arbeit selber ist es denke ich weniger ein Problem, weil dort switchen wirklich alle auf Hochdeutsch. Einfach, sie sind zu faul, und ich merke in den Pausen, sobald dass man das Gefühl hat, der Romand hört nicht mehr zu, dann wechselt man.

Selon plusieurs interviewés, la grande majorité des cadres germanophones tendrait à augmenter encore l'engagement de collaborateurs germanophones. Ce phénomène a aussi été observé par Kübler et.al. (2009). Selon les interviewés, cela s'expliquerait par le fait que des équipes plurilingues demandaient un effort supplémentaire de gestion que certains cadres ne seraient pas prêts ou capables de fournir. Pour un chef de personnel, la préférence personnelle des chefs est la raison principale de la sous-représentation des minorités linguistiques dans certaines sections :

22: Wenn sie einen deutschsprachigen Sektionschef haben, der nicht gern andere Sprachen spricht, und er die Freiheit hat, welche Sprache, dass er anstellt, können sie mit 100% davon ausgehen, dass er einen Deutschsprachigen anstellen wird. Wenn die Jobqualifikationen auch gefordert sind, nicht etwas anderes induzieren. Ich glaube, es ist ein natürliches Verhalten. Darum glaube ich nachdem die Mehrheit der Bundesverwaltung, und grad auf der Führungsebene, deutschsprachig ist in all diesen Bereichen, wo nicht fremdinduziert eine andere Landessprache gefordert ist, die Präferenz immer bei dem deutschsprachigen liegen wird.

Cinq cadres interviewés ont effectivement évoqué qu'il était plus facile de travailler avec des subordonnés de la même langue et que de gérer une équipe plurilingue représentait un défi. Par exemple, la correction de textes serait plus difficile, et de mener à bien les processus de gestion comme les entretiens d'évaluation en une langue pas parfaitement maîtrisée demanderait deux fois plus d'efforts :

5: Es ist viel einfacher, einem Deutschschweizer reinzukorrigieren und geschwind zu ändern als das nachher auf französisch zu machen, weil das ist halt dann, aktiv reden ist noch etwas anderes als zu

schreiben, oder. Das ist sicher ein Punkt. Also, wie soll ich sagen, man erspart sich viel in Sachen Führung wenn jemand hat, der gleichsprachig ist.

18 : Generell gesehen finde ich es gut, dass man nicht systematisch Deutschschweizer nimmt sondern auch Leute, die halt eine andere Sprache reden und dass man sich Mühe gibt, auch mit denen zu Schlage zu kommen. Aber es ist eine Herausforderung als Führung. Eben, Deutsch und Französisch ist für mich persönlich kein Problem, ich sehe es beim Italienischen. Italienisch reden und verstehen ist für mich eine Anstrengung. Ich kann es, aber es ist eine Anstrengung. Und ja gut, Personalbeurteilung, Personalgespräch usw., wenn ich das auf Italienisch mache, dann kostet es mich doppelt soviel Energie, wie wenn ich es auf Deutsch oder Französisch mache.

Lors de notre « stage » d'observation, l'analyse de l'intranet et des courriels reçus à notre adresse électronique de l'Administration fédérale a également révélé un environnement de travail allemand à l'Office 1. Pourtant, les courriels reçus par ma collègue à l'Office 2 indiquaient un fonctionnement bilingue français-allemand. Nos observations sur la communication interne des deux offices sont résumées dans ce qui suit.

Courriels et plateformes de communication

A l'Office 1, presque l'intégralité de l'intranet est présentée en allemand. Les icônes pour choisir le français ou l'italien existent mais lorsqu'on les utilise, on se rend compte qu'uniquement les titres des rubriques sont traduits en français ou en italien. A part la reproduction de deux articles parus dans des journaux suisse romands, le contenu des rubriques est en allemand. A l'Office 2, toutes les informations de l'intranet sont disponibles en allemand et en français. Par contre, on n'y trouve pas de textes en italien.

Selon le webmaster de l'Office 1, le budget pour la traduction de la plateforme interne manque. Il rappelle la directive de la Chancellerie selon laquelle les documents internes n'ont pas la priorité et mentionne que quelques années auparavant des efforts avaient été entrepris pour traduire une partie de l'intranet. Pourtant, la continuité représentait un problème puisque les informations devaient régulièrement être mises à jour.

Courriels collectifs

Les courriels collectifs que j'ai reçus lors de mon « stage » étaient rédigés presque exclusivement en allemand. Il s'agissait par exemple d'informations sur une interruption de courant, sur le nettoyage imminent des fenêtres ou sur le recyclage de vieux papier. Selon le chef du personnel, cela était dû au travail supplémentaire qu'une traduction impliquerait. De plus, il mettait en doute la nécessité :

14 : Das ist eine Frage des Aufwands. Ich schreibe nicht in 3 Sprachen, dass der Lift nicht funktioniert.

Le chef du personnel introduisait les documents provenant du département, d'autres départements et de la Chancellerie qu'il transférait aux collaborateurs de l'Office par un message en allemand. Ces courriels concernaient par exemple le règlement des vacances, le temps de travail et les jours de repos.

Lors de mon séjour, j'ai reçu uniquement deux courriels en français: une offre d'emploi concernant un poste dans une ambassade et un rappel pour l'apéro mensuel des collaborateurs. Tous les protocoles des séances envoyés à l'ensemble de l'Office 1 étaient rédigés en allemand.

A l'Office 2, les communications officielles étaient rédigées en allemand et en français. Un seul document n'a été envoyé qu'en allemand, à savoir l'ordre du jour d'une séance dans un autre office. Un autre - concernant des stages à l'Union Européenne - n'était qu'en français.

Dans les deux offices, l'italien figurait uniquement dans les pièces jointes, et cela uniquement dans la minorité des courriels.

- *Problème de bassin de recrutement*

Pour beaucoup de recruteurs, la représentativité linguistique de l'Office ou de la section est liée au bassin de recrutement de leurs postes. Selon eux, il y a des postes auxquels les Suisses romands ne postulerait pas. Il s'agirait de postes peu élevés, pour lesquels les personnes ne seraient pas prêtes à changer de lieu de domicile parce que des postes semblables se trouveraient partout en Suisse.

Les recruteurs de l'Office 1 observent également un manque de candidatures non-germanophones pour des postes spécialisés. Au contraire, à l'Office 2, il n'y aurait aucun problème de bassin de recrutement pour les postes de spécialiste ou de

collaborateurs scientifique parce que ces postes seraient très prisés partout en Suisse en tant qu'étape de carrière.

De manière générale, il y aurait toujours très peu, voir aucune candidature provenant de la Suisse italienne. Les recruteurs expliquent cela par le fait que la Suisse italienne est trop décentrée et qu'il n'y aurait aucune possibilité de faire les trajets quotidiens pour travailler à Berne. De plus, un chef de division pense que le fait de devoir travailler en allemand poserait une difficulté à beaucoup d'italophones, ce qui pousserait souvent ceux en poste à Berne à repartir travailler dans leur région linguistique.

32 : J'aimerais bien engager une personne italophone. Mais il n'y a pas de candidatures, j'y suis pour rien. [...] Ou alors les italophones qu'on engage ils repartent assez rapidement au Tessin. Donc ils viennent deux ans, trois ans, c'est une sorte de période de formation et ensuite ils repartent. Et sachant cela évidemment un employeur hésitera peut-être. Et il y a un troisième élément important aussi, c'est que, pour la plupart des dossiers il faut produire en français ou en allemand, ce qui fait que les italophones ne peuvent pas vraiment travailler dans leur langue.

Pour nous faire une idée de la carence des candidatures des non-germanophones, nous avons analysé la provenance des dossiers pour les recrutements effectués pendant notre période d'observation et les mois la précédant. Comme aucune statistique n'était établie sur ces données, il est à noter qu'elles ne sont pas exhaustives et proviennent des archives non systématiques des services du personnel des deux offices. C'est pour cela que je n'effectue pas une analyse approfondie de ces données mais les utilise pour donner une image approximative du bassin de recrutement des deux offices. Pour plus de clarté, les résultats sont séparés selon les deux offices.

Bassin de recrutement, Office 1 :

D'après les analyses des candidatures reçues en ce qui concerne les francophones, le bassin de recrutement ne peut pas être considéré comme restreint. Sans analyser la qualité des dossiers, leurs candidatures étaient même sur-proportionnelles pour

certaines postes et, sauf pour deux postes dans le domaine de l'informatique¹⁰⁵, des candidatures de Suisse romande ont toujours été reçues.

A la fin de neuf recrutements achevés, six germanophones et trois francophones ont été engagés, plus précisément pour deux postes de cadre et un poste de stagiaire. Sur cette période, un nombre de collaborateurs francophones sur-proportionnel a donc été engagé.

La proportion des candidatures francophones était particulièrement élevée pour l'un des deux postes de stagiaire, dont près de la moitié des candidatures provenaient de Suisse romande. Les candidatures provenant de Suisse romande dépassaient également les valeurs cibles pour un poste de cadre. Je n'ai pas recolté d'informations permettant d'expliquer pourquoi autant de francophones (25% en tout) y avaient postulé. Peut-être qu'il était spécifié dans l'annonce d'emploi que le français était une langue de travail indispensable ? La question inverse se pose pour le poste de chef de projet auquel uniquement 7% de francophones avaient postulé, alors qu'au moins 15% de francophones postulaient pour les autres postes. Est-ce qu'ils ont été découragés à postuler parce que l'importance de très bonnes compétences en allemand avait été soulignée ?

Par contre, les candidatures italophones étaient minimales : sur les 269 candidatures, il n'y en avait que trois et aucun d'entre elles n'a été retenue. Il est cependant à souligner qu'un membre du service du personnel avait affirmé lors de l'entretien que lorsque des collaborateurs italophones étaient nécessaires pour le profil du poste, ils n'avaient jamais des difficultés à trouver des candidats. Ceci soulève la question de la visibilité des annonces en Suisse italienne.

Comme aucun poste peu élevé n'était mis au concours durant cette période, il n'est pas possible de vérifier l'affirmation de plusieurs recruteurs selon laquelle il n'y aurait pas de candidatures de minorités linguistiques pour ces postes. Par contre, le poste de gestion de secrétariat, un domaine considéré trop peu spécifique pour attirer des candidatures d'autres régions linguistiques, a attiré 30% de candidatures de francophones et d'italophones.

¹⁰⁵ Selon le chef du personnel, cela s'explique par le système informatique, surtout utilisé dans les régions germanophones et en Allemagne.

Tableau : provenance de dossiers selon les groupes linguistiques, Office 1

<i>Fonction</i>	<i>Francophones</i>	<i>Germanophones</i>	<i>Italophones</i>	<i>total</i>
Cadre	8	25	2	35
Cadre	4	18	1	23
Chef de projet	1	14	0	15
Spécialiste	0	9	0	9
Stagiaire	12	15	0	27
Spécialiste	4	15	0	19
Cadre	5	15	0	20
Spécialiste	11	39	0	50
Informaticien	1	1	0	2
Gestion secrétariat	2	7	0	9
Spécialiste	2	12	0	14
Spécialiste	8	22	0	30
Informaticien	1	2	0	3
Stagiaire	1	4	0	5
<i>Total</i>	70	198	3	261

Bassin de recrutement, Office 2

Comme à l'Office 1, les candidatures francophones étaient sur-proportionnelles pour la majorité des postes (7 sur 12). Pour un poste de cadre, il y avait le même nombre de candidatures francophones et germanophones. Pour trois postes de spécialistes et de collaborateur scientifique, le nombre de candidatures de francophones surpassaient même de plus d'un tiers celui des germanophones. Voici les seuls postes où les candidatures francophones étaient sous-représentées : un emploi de cadre, un autre de collaborateur administratif et enfin un poste de collaborateur non spécialisé. Cela confirmerait en partie l'affirmation de certains recruteurs selon laquelle le bassin de recrutement des francophones pour des postes peu élevés est restreint. Pour sept postes, il n'y avait aucune candidature italophone. Pour les autres, elles étaient toujours largement sous-représentées, à part pour un poste de spécialiste, auquel 10% d'italophones avaient postulé.

Malgré le fait que le bassin de recrutement comprenait des francophones pour tous les postes, les germanophones étaient sur-représentés parmi les candidats sélectionnés : de 12 postes, 10 ont été attribués à des germanophones, un seul à un

italophone et un seul à un francophone. La personne italophone a été engagée comme collaboratrice scientifique, la personne francophone comme cadre.

Tableau : provenance de dossiers selon les groupes linguistiques, Office 2

<i>Fonction</i>	<i>Francophones</i>	<i>Germanophones</i>	<i>Italophones</i>	<i>Total</i>
Cadre	5	5	1	10
Spécialiste	31	21	0	52
Collaboratrice scientifique	25	16	0	41
Spécialiste	6	22	3	31
Spécialiste	19	12	12	43
Spécialiste	6	17	0	23
Collaborateur administratif	9	54	1	64
Spécialiste	36	51	0	87
Spécialiste	11	29	0	40
Collaborateur	0	8	0	8
Cadre	5	43	2	50
Collaborateur administratif	9	30	0	39
<i>Total</i>	<i>162</i>	<i>307</i>	<i>19</i>	<i>488</i>

- *Difficulté à chaque étape du processus du recrutement*

Les manières dont les recruteurs appréhendent le critère linguistique et les raisons qu'ils mettent en évidence pour privilégier une langue spécifique - souvent l'allemand - sont reflétées dans les étapes principales des pratiques de recrutement : la rédaction et la publication des offres d'emploi, la sélection des dossiers et les entretiens d'embauche.

a. Publication des offres d'emploi

Les offices sont tenus à publier leurs offres d'emploi dans les trois langues officielles, sur le portail d'emploi de la Confédération¹⁰⁶. Ils ont également la possibilité de les publier sur d'autres sites Internet ou dans des journaux, mais à leurs propres frais. Chaque office a sa propre politique en matière de publication d'annonces,

¹⁰⁶ <http://www.stelle.admin.ch/index.html?lang=fr> // consulté le 1/10/2015

coordonnée par les Services de personnel. La directive de l'OFPER qui interdit de mentionner explicitement la préférence d'une langue maternelle spécifique est mentionnée par la plupart des recruteurs et semble être la directive la plus présente. Elle est perçue comme problématique car des annonces conçues de telle manière donneraient l'impression aux demandeurs d'emploi que tous les profils linguistiques sont acceptés. En réalité, cela n'est pas le cas puisque pour la plupart des postes, une ou plusieurs langues spécifiques sont considérées comme primordiales. Pour les différentes raisons mentionnées aux points précédents, les candidatures sans compétences parfaites dans ces langues sont écartées d'emblée. Selon les recruteurs, cela leur faciliterait la tâche s'ils avaient la possibilité de cibler explicitement des candidats de cette langue :

26 : Es gibt Vorgaben, wie man ausschreiben muss, wobei man da natürlich ein bisschen in der Wortklauberei manchmal versinkt mit diesen Formulierungen die dann Chancengleichheit im Grunde genommen simulieren, anstelle dass man manchmal klar sagt, ich suche einen, der perfekt Deutsch spricht, oder perfekt Französisch oder perfekt Italienisch.

32 : J'ai quelque peine à comprendre cette règle qui est faite dans ce contexte par exemple lorsqu'on a cherché quelqu'un ((pour un poste spécifique)) où manifestement il faut quelqu'un qui ait une maîtrise parfaite du français, qui puisse travailler dans cette langue etc., on doit avoir la possibilité de le dire dans l'annonce, sinon on trompe les candidats potentiels. Donc c'est presque une exigence d'honnêteté que de dire, nous voulons un francophone ou au contraire nous voulons un germanophone pour cette tâche.

Dans les deux offices, pour des raisons budgétaires, toutes les annonces ne sont pas publiées dans la presse et seulement certaines dans toutes les régions linguistiques. Les Services du personnel nous ont informés que les postes élevés étaient systématiquement annoncés dans toutes les régions linguistiques. Les autres postes ne figurent pas dans toutes les régions linguistiques s'il est connu d'avance - sur la base des indications préalables des recruteurs sur le profil souhaité - qu'une personne d'un groupe linguistique spécifique est recherchée pour le poste. Cette manière de définir les compétences linguistiques montre à nouveau comment celles-ci sont mises en rapport étroit avec les besoins inhérents au poste et que le principe de l'égalité des chances est contourné :

10 : Wir haben ja ein Budget. Wenn wir viel Wechsel haben und aus allen Nähten sind, müssen wir ja wissen, für diese Stelle wirklich kein Welscher, dann geben wir nicht x 1000 fr. um dort noch ein Inserat zu machen, dass wir all dem genüge tun und wir wissen es im Voraus. Es ist ja in der Stelle - Jobbörse ist ja jede Stelle auf Deutsch, Franz und Itel ausgeschrieben. Und das ist ja unser Haupt=

dort schauen ja die Leute. Aber in den Zeitungen inseriert man, um den breiteren Kreis zu erfassen, aber dort sind wir auch nicht verpflichtet.

Les recruteurs considèrent - comme mentionné plus haut - que pour les postes peu spécialisés, ou d'une classe de salaire basse, les personnes ne sont pas prêtes à changer de domicile. Donc, ils prétendent qu'il est inutile de chercher plus loin que dans la région de Berne. Cela explique que ces postes ne sont annoncés que dans des journaux régionaux.

Selon une Instruction (chiffre 31), lorsque certaines communautés linguistiques sont sous-représentées dans une fonction au sein d'un service administratif important il faut que cela soit mentionné dans la mise au concours que les candidatures provenant de personnes appartenant à ces communautés sont particulièrement appréciées. Aucune annonce analysée ne comportait cette mention. Selon les responsables du personnel, il est difficile pour certains postes de recevoir de bonnes candidatures et il ne souhaiteraient pas réduire encore le nombre des candidatures reçues par cette mention.

b. Sélection des dossiers

Les raisons principales pour lesquelles les recruteurs ne peuvent pas - selon eux - traiter les dossiers indépendamment de la langue première du candidat sont les suivantes : souvent, la langue première recherchée est déjà donnée et un bon niveau d'allemand est considéré comme indispensable vu l'importance de cette langue, aussi bien à l'Administration fédérale qu'en Suisse. De plus, selon les recruteurs, le critère linguistique fait partie d'un ensemble de critères et ne peut que difficilement être isolé. Les compétences professionnelles ou techniques sont considérées comme décisives. Finalement, plusieurs recruteurs germanophones ont mentionné des différences entre les dossiers germanophones et francophones qui selon eux ont certainement une influence sur leur sélection. Ils ont cité des exemples qui leur donnaient l'impression que les dossiers de certains candidats francophones étaient bâclés et ne laissait pas percevoir la motivation pour obtenir le poste. Les dossiers des francophones auraient davantage de fautes d'orthographe et seraient plus difficiles à interpréter que ceux des germanophones. De plus, deux recruteurs mentionnaient des dossiers tachés en provenance de candidats francophones. Selon une recruteuse, c'est seulement dans les dossiers des germanophones que la

formation et l'expérience professionnelle des candidats peut facilement être relevée. Elle estime que cela lui prend jusqu'à quatre fois plus de temps pour évaluer les dossiers des francophones, selon elle beaucoup moins clairs :

3: Nachher für die letzte Stelle, wo ich eingestellt habe, muss ich einfach auch sagen, waren auch die Dossiers viel schlechter. Also wenn ich dort einfach schon einen Haufen Schreibfehler, schon auf Französisch sehe und so, oder dass es mich dünkt, es komme recht schludrig daher. Ja, dann fallen sie dann halt genauso raus wie das bei den Deutschschweizern auch ist. Und dort sind, mich dünkte es einfach, die haben sich weniger Mühe gegeben zu grossen Teilen.

5: Die welschen Bewerbungen erfahre ich fast durchs Band weg als sehr sehr mühsam. Die haben, sagen wir der Aufbau einer Bewerbung eines Deutschschweizers, der ist so, dass man eigentlich auf einem Blatt sieht, was er gelernt hat, was er für Praxis hat, und und und. Bei den Welschen müssen sie das suchen. Die machen ihre Lebensläufe fast in Prosa. Das ist so schade, die lernen das einfach nicht gleich wie wir, es kann ja nicht sein, dass es keiner kann. Die lernen das anders. Und das ist SO nicht übersichtlich. Eine welsche Bewerbung zu beurteilen ist sehr mühsam, ich empfinde das so.

44 : J'aurais presque dit, j'ai plus de cas sociaux romands que germanophones. Donc des très mauvais dossiers. Je dirais proportionnellement plus. Donc des gens, certificats de travail désastreux, notes désastreuses. Compétences vraiment minimalistiques. Style lettre de postulation avec 14 fautes. Il y régulièrement ça. J'ai une trentaine de dossiers là, j'en ai en tout cas deux de francophones où ça commence avec une faute de français dans le premier mot de la lettre de postulation. Où les mêmes mots sont écrits avec des fautes différentes dans la même lettre. Donc c'est vraiment grave. Généralement ce sont des étrangers qui ont étudié, je crois qu'il y a un Turc et un Bulgare ((rit)) qui ont étudié en Romandie. Mais bon, ça excuse pas. Sinon des généralités je sais pas, peut-être des candidats plus jeunes de Romandie que de Suisse-alsacienne. Et beaucoup moins qualifiés probablement. En Romandie on hésite pas à postuler en ayant simplement une licence.

c. Entretien d'embauche et décision finale sur l'engagement

D'après les interviews menés avec les recruteurs, la règle générale lors des entretiens semble correspondre à celle de l'Administration fédérale : chacun parle sa langue. Le principe promu par les Instructions selon lequel le candidat peut s'exprimer dans sa langue n'est pourtant pas garanti car d'après les expériences des recruteurs, les candidats tentent souvent de s'adapter à leur langue. Comme dans les deux offices, la majorité des cadres sont germanophones, les recrutements ont ainsi le plus souvent lieu en allemand.

Les recruteurs voient deux avantages importants dans le fait que le candidat ne s'exprime pas uniquement dans la langue première de son choix mais s'adapte au recruteur. Premièrement, cela facilite le travail du recruteur, deuxièmement, cela sert aussi à tester ses compétences dans la deuxième langue officielle :

19: Es ist also so dass ein Bewerber kann von mir aus gesehen auf Französisch antworten. Aber gemäss dem Prinzip, das wir in der Bundesverwaltung eigentlich haben, gehe ich mal davon aus, dass der Bewerber dann das Hochdeutsche auch versteht. Aber es kam auch durchaus vor, dass Bewerber auch auf Hochdeutsch geantwortet haben, oder. Das zweite ist natürlich schon auch das, ja. Deutsch ist meine Muttersprache, Französisch wäre für mich das Bewerbungsgespräch natürlich auch schwieriger. Und ähm es ist natürlich auch ein bisschen ähm eine Art wie ein Ausblick auf die Arbeitssituation. Oder, ich meine wenn dann jemand bei mir angestellt ist, und arbeitet und dann muss er im Prinzip ja auch damit klar kommen, dass ich halt Hochdeutsch rede und nicht Französisch.

44: Les candidats germanophones, chaque fois que je vais les chercher je leur parle en français. Je fais le premier test dans l'escalier, est-ce qu'ils savent juste se débrouiller. C'est vrai que ça les fait un petit peu paniquer peut-être mais évidemment je regarde dans le dossier, s'ils mettent pas de connaissances en français je vais pas leur parler en français. Mais sinon je leur parle toujours en français. Je trouve qu'il faut les habituer dès le premier jour. Et si ça ça les choque lors de l'entretien d'embauche il faut pas venir travailler à la Confédération.

10 : Zum Teil machen wir es auch bewusst, wenn ich zum Beispiel mit jemandem Franz rede, dann wechseln wir manchmal auf Deutsch, denn im Alltag müssen sie es ja hier verstehen. An einer Sitzung müssen sie dann hier verstehen. Wie man auch in den Gesprächen manchmal umgekehrt machen, wenn jemand gut Franz können muss dann frage ich manchmal auch ein paar Sachen, wechsele ich plötzlich auf Franz, um zu merken, ob sie es verstehen. Es ist so ein bisschen beides. Ich mache immer so ein bisschen, wie es den Leuten wohl ist. Es gibt viel Welsche, da probiere ich Deutsch zu reden, wenn ich aber merke ah, und dass ich sage sie können gut auf Französisch, und wenn ich auf Franz tue, manchmal habe ich dann das Gefühl hilft es, und manchmal sagen sie dann nein nein, tun sie nur auf Deutsch, dann spreche ich schön langsam Hochdeutsch, dass sie es gut verstehen. Aber dann weißt du auch gerade, sie könnten an einer Sitzung teilnehmen. Das ist wie für beide Seiten gut.

Même quand le candidat continue à parler en français lors d'un entretien d'embauche avec des recruteurs germanophones, ses compétences linguistiques passives sont vérifiées, puisque les recruteurs parlent souvent allemand. Par contre, cela n'est pas le cas pour les candidats germanophones : selon plusieurs chefs de section, l'on se fie aux indications sur le CV et si les recruteurs sont également germanophones, l'entretien se déroule entièrement en allemand :

31: Meistens bringen die Leute bereits Dokumente mit, die erkennen lassen, dass sie sich bereits weitergebildet haben auf Französisch. Ich hatte noch nie Zweifel bei Deutschschweizer, dass sie kein Französisch können.

19: Man sagt schon, dass es Voraussetzung ist, dass Französisch verstanden werden muss. [...] Nein, das testen wir nicht, das glaubt man einfach mal, ja.

Ces pratiques correspondent aussi à celles des Services du personnel. Selon un chef du personnel, il serait important de tester si les non-germanophones comprennent l'allemand. C'est aussi pour cela qu'il parlerait en principe qu'en allemand lors de l'entretien d'embauche. Avec les germanophones, il ne parle généralement pas en français mais vérifie sur le CV si les compétences requises en français sont atteintes.

Cette analyse montre que la règle selon laquelle les candidats peuvent s'exprimer dans leur langue – du moins en partie – est souvent respectée, même si les recruteurs apprécient entendre parler les candidats francophones en allemand. Pourtant, cette règle est considérée comme impraticable pour l'italien : cette langue n'est utilisée lors du recrutement que s'il s'agit d'un poste qui implique des contacts avec des interlocuteurs externes italophones. En ce qui concerne les autres postes, aucun recruteur ne mentionne l'utilisation ou la vérification de cette langue. Selon un recruteur cela s'explique par le fait que la plupart de ses collègues ne maîtrisent pas cette langue. En effet, la plupart des recruteurs interviewés estimaient leur niveau d'italien comme faible.

Selon l'Ordonnance sur les langues (art.7, al.3), à qualifications équivalentes, les recruteurs sont tenus à prioriser les candidatures de personnes appartenant à des communautés linguistiques sous-représentées, notamment pour les postes de cadre. Selon plusieurs recruteurs, cette directive n'est pas respectée parce que la situation où des candidats auraient exactement les mêmes profils ne se produirait jamais.

3.3. Conclusion : la représentativité linguistique mise à l'arrière plan par d'autres attentes envers les langues

L'analyse des entretiens montre que la représentativité linguistique n'est pas un élément que les services du personnel et les cadres ont à l'esprit lorsqu'ils recrutent de nouveaux collaborateurs. Ce qui leur importe c'est d'avoir une bonne équipe avec

laquelle ils peuvent accomplir les tâches dont certaines demandent l'utilisation d'une ou plusieurs langues. Le critère linguistique a uniquement une importance dans les recrutements pour des postes où certaines compétences linguistiques spécifiques sont demandées. Par exemple, pour communiquer avec des personnes extérieures à l'administration, dans le cas où des traductions doivent être effectuées ou pour préparer les documents dans la langue du chef du département. La composition de l'équipe, les perceptions des chefs et l'environnement de travail sont également déterminants : pour une bonne intégration dans l'équipe, les recruteurs trouvent important que la langue de la majorité soit bien maîtrisée, surtout dans des équipes quasiment monolingues. Certains chefs considèrent également que des collaborateurs, qui ne partagent pas la même langue première qu'eux, demandent un effort de gestion et d'organisation trop important. Finalement, l'environnement de travail est perçu comme majoritairement germanophone, raison pour laquelle l'allemand est considéré comme indispensable pour y fonctionner professionnellement. Le français et l'italien sont uniquement valorisés si ces langues sont essentielles pour le poste. Sinon, les compétences dans ces langues – surtout de l'italien - ne sont pas prises en compte lors du recrutement. En effet, tous les italophones occupaient des postes qui étaient en lien avec les régions italophones et pour lesquels il était demandé d'être de langue maternelle italophone. Cette idéologie « fonctionnelle » de la langue correspond à une logique d'efficacité que poursuivent les recruteurs : ils souhaitent engager des collaborateurs pouvant être opérationnels le plus rapidement possible, à même de remplir leur tâches et qui leur posent le moins de problèmes au niveau de la gestion. Dans ce cadre, un collaborateur parlant une autre langue première peut constituer un frein, par exemple si ses textes doivent être traduits en allemand lorsqu'ils sont destinés à un chef de département germanophone.

En reprenant les idéaux-types de fonctionnaires que Kennedy (2013, cf. chapitre B, 2.3.) a formulé sur la base de leur perception de la bureaucratie représentative, l'on peut conclure que la plupart des recruteurs que nous avons interviewés appartiennent au groupe des « leaders » : ils n'accordent que peu – voire aucune – valeur à la représentativité linguistique dans leurs unités et considèrent qu'elle ne contribue pas à l'efficacité de leur service.

Cette appréhension des langues minoritaires se reflète dans les pratiques de recrutement, où de meilleures compétences linguistiques sont attendues des candidats francophones et italophones que des germanophones : lors de l'entretien d'embauche, les deux premiers doivent faire preuve de leurs compétences en allemand, alors que cela n'est pas le cas inversement. En effet, la plupart des recruteurs n'ont pas dans leurs habitudes de tester les compétences de français ou d'italien des candidats germanophones.

Il se trouve que l'Office 2 dispose de davantage de postes pour lesquels des personnes aussi bien francophones que germanophones sont requises pour pouvoir effectuer les tâches. Cela instaure automatiquement une bonne représentativité des collaborateurs francophones. Par contre, l'Office 1 a beaucoup moins besoin de locuteurs francophones. Des compétences plurilingues ou la mixité des unités ne sont pas nécessaires pour le bon déroulement du travail ce qui, selon les responsables du personnel, aurait mené à une sur-représentation des germanophones.

Ces observations confirment ce que j'ai déjà remarqué lors de l'analyse des conceptions des collaborateurs francophones et italophones de la représentativité linguistique, à savoir que la bureaucratie représentative des régions linguistiques n'est pas perçue comme une expression du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Pour les collaborateurs, la représentativité linguistique ne peut pas être comprise séparément des pratiques linguistiques. Par exemple, ils ont seulement l'impression de représenter leur groupe linguistique s'ils peuvent utiliser activement la langue nécessaire au travail. Dans ce discours des collaborateurs, cette *nécessité en compétence linguistique* l'emporte sur le principe de représentativité linguistique.

D'après cette analyse, la réponse à ma question de savoir comment le plurilinguisme est conçu à l'Administration fédérale et sur quelles idéologies langagières se reposent les collaborateurs est la suivante : la langue est avant tout perçue sous son aspect instrumental (Rubio-Marin, 2006), constituant une ressource permettant d'augmenter l'efficacité (Heller et Duchêne, 2012) et devant être organisée rationnellement (Patten, 2001).

Le romanche n'est mentionné qu'une seule fois par les interviewés. D'après la conceptualisation de Gal et Irvine (2000), l'omission de cette langue dans la

conception du plurilinguisme est un exemple d' « effacement » : en écartant la sous-représentativité du romanche et des romanchophones du discours sur le plurilinguisme, l'inégalité de cette langue par rapport aux autres est ignorée.

Cette approche de la conception du plurilinguisme des collaborateurs de l'Administration fédérale me permet d'observer la chose suivante: la même importance n'est pas donnée à toutes les trois langues parce que leurs conceptions de la langue reflètent des rapports de force entre les langues qui tendent à favoriser l'utilisation de l'allemand. Dans le domaine du plurilinguisme, les objectifs des collaborateurs mènent à des dynamiques pouvant empêcher la représentativité linguistique proportionnelle à la distribution des groupes linguistiques dans le pays. Cette analyse sera approfondie au prochain chapitre.

Sous le point suivant, je vais confronter d'une part la conception institutionnelle et de l'autre, la conception des collaborateurs de la représentativité linguistique.

4. Représentativité linguistique : comparaison des conceptions

Le décalage le plus évident entre la conception officielle et la conception des collaborateurs de la représentativité linguistique à l'Administration fédérale est représenté par le fait que beaucoup de dispositions censées l'améliorer s'adressent aux recruteurs mais que la plupart des recruteurs que nous avons interviewés n'en avaient pas connaissance. Pour l'institution, la représentativité linguistique fait donc partie de la politique du personnel, bien que cela ne soit pas le cas pour les recruteurs. En effet, ces derniers n'apportent que peu d'importance à la représentativité linguistique de leurs collaborateurs. Ce décalage entre les conceptions fournit une première explication pour le problème – relevé au chapitre D – que les régulations visant une amélioration de la représentativité linguistique n'atteignent pas leur objectif : selon les statistiques sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale, les quotas formulés pour chaque groupe linguistique ne sont pas atteints pour les langues minoritaires parmi les cadres. Dans certains offices, les germanophones sont sur-représentés à tous les échelons hiérarchiques.

Selon mes observations, il ne s'agit pas uniquement d'un manque de sensibilisation des cadres sur cette problématique, relevé dans d'autres recherches sur la bureaucratie représentative et le « diversity management » (Naff, 2001 ; Kennedy, 2013) mais de différentes intentions que les acteurs poursuivent par son entremise: les cadres de l'Administration fédérale ont l'intention d'améliorer le fonctionnement de leurs services en adaptant la représentativité linguistique aux « besoins » linguistiques nécessaires pour effectuer les tâches. Leur préoccupation première est une allocation optimale des ressources langagières. Souvent, cela demande une sur-représentativité de collaborateurs germanophones. Les interviewés mentionnent en effet une hiérarchie des langues selon leur importance pour leur service. L'allemand est considéré comme la plus importante dans diverses situations, et dès lors la plus recherchée. Au contraire, l'italien est rarement perçu comme indispensable. Cette conception des langues exprime donc un rapport de force entre les langues qui se joue lors du recrutement de nouveaux collaborateurs et lors de l'attribution de tâches.

D'après mon analyse, les recruteurs interviewés ne conçoivent pas que la représentativité linguistique et la diversité linguistique qui en résulte contribuent à l'efficacité de l'Administration, comme cela est prôné par les théoriciens du

« diversity management ». Au contraire, ils considèrent qu'une meilleure efficacité peut être atteinte en valorisant avant tout la langue principale, c'est-à-dire l'allemand. Souvent, ils savent déjà quelle langue est impérative pour le poste à repourvoir et ils organisent le processus de recrutement en conséquence. Ce phénomène a également été observé par Coray et.al. (2012-2013), qui ont nommé ce phénomène le « hidden agenda » des recruteurs. Selon les recruteurs, des réalités sur le terrain liées essentiellement à la grande majorité des germanophones en Suisse empêchent de rééquilibrer la représentativité linguistique et renforcent encore plus le poids de l'allemand ainsi que la quasi non-existence de l'italien à l'Administration fédérale. C'est d'ailleurs pour cela qu'ils considèrent la plupart des directives visant à améliorer la représentativité linguistique comme non-praticables.

Selon ces observations, il existe deux types de régulations du plurilinguisme : les unes officielles, les autres informelles et implicites, faisant partie de la culture organisationnelle et poursuivant des objectifs différents. Il est important de prendre en compte ce constat lors de l'application des théories sur les droits linguistiques, la justice linguistique et la reconnaissance des langues officielles dans le contexte de l'Administration fédérale. Mon analyse montre que, même lorsque l'égalité des langues officielles est garantie et promue, cela ne signifie pas que cela soit réellement appliqué.

L'approche de ce décalage entre la « théorie » et la « pratique » à travers les idéologies langagières des différents acteurs s'est révélée judicieuse. J'ai ainsi pu observer que dans la pratique, plusieurs modèles théoriques coexistent, ce qui est surtout dû à différentes conceptions de la langue et du plurilinguisme des acteurs sur le terrain. La conception « fonctionnelle » de la langue avancée par la majorité des collaborateurs met l'accent sur le « profit » (Heller et Duchêne, 2012) et la conception « égalitaire » prônée par l'institution sur le « pride ». Ou, en utilisant les modèles de Patten (2001), les collaborateurs intègrent la représentativité linguistique dans une conception rationnelle de l'organisation linguistique, dont le but est de minimiser les coûts et de maximiser l'efficacité de la communication. L'institution, quant à elle, la présente en termes de « plurilinguisme institutionnel », selon lequel chaque langue officielle a la même importance dans une Administration fédérale.

D'autres observations indiquent que non seulement les concepts liés au plurilinguisme dans les organisations étatiques et aux droits linguistiques doivent être

repensés mais aussi les théories sur la bureaucratie représentative. En effet, elles doivent être adaptées pour pouvoir être appliquées aux langues. Premièrement, la métaphore du « reflet » et du « miroir » de la société pose des difficultés : l'appartenance linguistique des collaborateurs n'est pas une caractéristique visible et ne peut être clairement délimitée. En effet, certains collaborateurs se disent représenter l'une ou l'autre communauté linguistique, selon la situation s'ils ont été employés « en tant que » francophones, germanophones ou italophones. Parfois, ils se sentent représenter l'une ou l'autre communauté d'après les circonstances. Un lien fort entre la représentativité linguistique et l'expression linguistique est manifesté par les collaborateurs minoritaires qui ont l'impression de représenter leur groupe linguistique uniquement s'ils ont l'occasion de parler la langue correspondante sur leur lieu de travail.

Pour rendre compte de cette dynamique, il est pertinent de saisir la spécificité du critère linguistique en tant que caractéristique appartenant aussi bien à la « première » qu'à la « deuxième » dimension de la diversité (Loden et Rosener, 1991): elle n'est pas forcément déterminée mais peut être multiple et changeante.

Dès lors, la métaphore d'« écho » plutôt que « reflet » conviendrait mieux. Mais de parler d'« écho linguistique » impliquerait une action de la part des collaborateurs (parler leur langue). Dès lors, nous ne pouvons plus nous référer à la représentativité « passive » (Mosher, 1982), concept auquel nous avons attribué notre recherche et qui porte toute son attention sur l'appartenance des collaborateurs à certains groupes sociaux déterminés, sans tenir compte de leur comportement.

Le comportement des collaborateurs et leur impact au niveau de la société est au centre du concept de la représentativité « active », que nous avons cependant d'abord réfuté pour l'analyse du plurilinguisme à l'Administration fédérale : le fait que les collaborateurs peuvent s'y exprimer dans leur langue première ne signifie pas que les minorités linguistiques détiennent davantage de pouvoir ou que la possibilité leur est donnée de s'engager pour leurs intérêts et désirs spécifiques (Mosher, 1982 ; Wise, 1990).

Dès lors, l'approche la plus appropriée de la représentativité linguistique est la « représentativité articulée » de Gravier (2004). Son but - un processus de gouvernance amélioré - s'applique en effet à un objectif important que

l'Administration fédérale poursuit avec le plurilinguisme : une bonne relation avec la population rendue possible grâce à la capacité de l'Administration fédérale de communiquer dans les langues officielles choisies par cette dernière. Cet objectif sera présenté de manière plus approfondie dans le chapitre suivant.

Pourtant, le concept de « représentativité articulée » doit être élargi. En effet, il ne tient pas compte de l'un des objectifs principaux poursuivis par la représentativité linguistique de l'Administration fédérale, à savoir l'égalité des chances des collaborateurs de tous les groupes linguistiques pour l'accès aux postes de l'Administration fédérale. Cet objectif est au centre du concept de la « représentativité passive ». L'approche conceptuelle la plus adéquate de la représentativité linguistique est donc une combinaison entre les concepts de « représentativité passive » et de « représentativité articulée ».

Dans le prochain chapitre, je vais approfondir mon analyse en me penchant sur les conceptions du plurilinguisme, des pratiques linguistiques et sur les enjeux perçus concernant la diversité linguistique à l'Administration fédérale.

F : PLURILINGUISME ET PRATIQUES LINGUISTIQUES SUR LE LIEU DE TRAVAIL

1. Introduction

Ce chapitre est conçu de la même manière que le chapitre précédent et contient deux parties principales traitant des conceptions de l'institution et des collaborateurs au sujet du plurilinguisme et de ses enjeux au sein de l'Administration fédérale. Ma question principale est de savoir comment le plurilinguisme est conçu au niveau des processus de travail puis sur quelles idéologies langagières se reposent les acteurs lorsqu'ils sont confrontés à cette question. A partir des théories développées en sociolinguistique et des résultats de recherches sur le plurilinguisme en milieu de travail, j'é mets l'hypothèse que la même importance n'est pas donnée aux trois langues officielles. Je pense également que les conceptions des acteurs reflètent des rapports de force entre les langues qui tendent à favoriser l'utilisation de l'allemand. De plus, je pars de l'idée que la dialectique entre une idéologie langagière focalisée sur l'identité et une idéologie centrée sur les compétences est observable dans la façon dont le plurilinguisme est conçu à l'Administration fédérale.

D'après la théorie de l'hypocrisie organisationnelle (Brunsson, 1993 ; Meyer et Rowan, 1983), il existe une disparité éventuelle entre ce qui est souhaité « en théorie », exprimé dans les textes officiels de l'institution, et ce qui se fait « en pratique ». Cela m'avait amené à me poser les questions suivantes : quelles sont les normes et les conceptions officielles du plurilinguisme sur le lieu de travail et quelles sont les normes et les perceptions informelles ?

2. La conception institutionnelle du plurilinguisme et des pratiques linguistiques

Dans ce qui suit, je vais présenter les différents documents officiels régulant les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale. En effet, l'objectif de la représentativité linguistique de son personnel mène à plusieurs questionnements à ce sujet. Par exemple, selon quels critères les collaborateurs sont-ils censés choisir leur langue de travail ? Selon leur préférence ou selon la langue première de la majorité de leurs collègues ? Doivent-ils s'adapter à la langue de leurs interlocuteurs externes ? Sont-ils obligés d'adopter la langue de leur supérieur ou plutôt l'inverse ? De quelle manière la communication entre collaborateurs travaillant en différentes langues peut-elle être assurée ? Nous verrons que deux instruments sont mis en place à cet effet : un système de traduction et un système de formation linguistique. D'autre part, le contrôle des compétences linguistiques dans la deuxième et – pour les cadres - troisième langue officielle est suggéré dans le cadre du recrutement des nouveaux collaborateurs.

Sous ce point, je vais présenter la manière dont les pratiques linguistiques sont conçues et ont évolué dans les diverses versions des Instructions de promotion linguistique du Conseil fédéral et dans différentes Lois, ordonnances et directives internes traitant de la langue, sans omettre les publications ainsi que la traduction au sein de l'Administration fédérale. En conclusion, je tenterai d'une part de comprendre quelles idéologies langagières sont sous-jacentes à ces conceptions. D'autre part, je me pencherai sur la manière dont le statut des langues en Suisse est reproduit dans la régulation officielle du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Des classifications proposées dans les théories sur les instruments de l'action publique me permettront également de situer les moyens mis en œuvre pour atteindre une Administration plurilingue.

2.1. Historique, objectifs et instruments de mise en œuvre

La question des *pratiques* linguistiques à l'Administration fédérale a été réglementée plus tardivement que celle de la *représentativité* linguistique. Les premières règles officielles concernant l'emploi des langues n'ont été formulées qu'en 1983 dans les

Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration générale de la Confédération. Pourtant, le sujet a été discuté et débattu bien avant, selon les recherches de Godel et Acklin Muji (2005, 74-78) déjà au sein de la Diète suisse : lors des délibérations sur la première Constitution du pays, la question de la traduction de la publication des délibérations de la Diète y a été vivement discutée. L'argument principal des défenseurs de la traduction des publications était que les interventions des députés de langue française étaient reproduites de manière inexacte par les journalistes germanophones et vice-versa. Pourtant, aucune suite n'a été donnée à ces constats ; les députés ont décidé de repousser la discussion et de la transmettre aux nouvelles institutions fédérales.

Des interventions parlementaires demandant la traduction en français des délibérations des instances fédérales ont effectivement eu lieu dès la première séance des Chambres Fédérales. Pourtant, ces requêtes n'ont pas eu d'écho favorable, avec pour explication des obstacles économiques. C'est ainsi que Godel et Acklin Muji (idem) concluent que depuis les débuts du gouvernement fédéral, un statut privilégié a été donné à l'allemand au sein de ses institutions. Selon leur analyse, même la faible position de l'italien y était déjà prévisible, puisque la question de la traduction des textes officiels en italien n'a jamais été soulevée lors des débats susmentionnés. Ils citent un député de la Diète qui prétendait que la publication du bulletin en italien n'était pas nécessaire puisque presque tous les Tessinois s'intéressant à la politique patriotique (« vaterländische Politik ») comprendraient le français (ibid., 80).

2.1.1. Instructions

Les Instructions de 1950 et 1965 : orientation exclusive vers la représentativité linguistique

Comme leur titre l'indique, les *Instructions du Conseil fédéral aux divisions concernant la représentation des minorités linguistiques dans l'Administration centrale* de 1950 - les premières Instructions sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale - traitent exclusivement de la représentativité linguistique. D'autres aspects du plurilinguisme n'y sont pas évoqués. Décrits de manière plus détaillée au chapitre précédent, ces Instructions ont été établies par le Conseil fédéral en 1949 suite à

une requête formulée dans une interpellation parlementaire¹⁰⁷. Selon cette interpellation, l'importance de la Suisse romande devait être davantage prise en compte dans l'Administration centrale. Le moyen proposé était le recrutement accru de personnel suisse romand et sa promotion aux niveaux hiérarchiques supérieurs.

Dans la deuxième version des Instructions, datant de 1965 et établies sous l'impulsion de l'Association romande de Berne, la thématique des pratiques linguistiques n'est pas non plus directement abordée, sauf par la mention des « cours de formation aux fonctions supérieures » que les « fonctionnaires pressentis » devraient pouvoir « suivre, tout au moins partiellement, dans leur langue maternelle » (chiffre 3). Même si cela concerne les pratiques linguistiques dans un secteur de l'Administration fédérale – la formation des cadres – cette Instruction vise avant tout la représentativité linguistique : comme je l'ai déjà mentionné au chapitre précédent, permettre aux collaborateurs de suivre les cours de formation pour cadres dans leur langue maternelle était considéré comme un moyen pour favoriser l'égalité de l'accès à ces cours et, en conséquence, aux postes supérieurs. Toutefois, cette instruction indique que les cours de formation pour cadres ont le plus souvent lieu en allemand. D'autres Instructions font également allusion à des déséquilibres linguistiques : l'une annonce que des tâches de traduction incombent aux collaborateurs francophones et italophones, même s'il s'agit de collaborateurs qui n'ont pas été engagés en tant que traducteurs. Ces tâches sont susceptibles de les exclure du processus de décision :

« Il y a lieu de veiller en outre à ce que les travaux de traduction confiés occasionnellement à des collaborateurs de langue française ou italienne qui ne sont pas traducteurs n'absorbent pas ces fonctionnaires au point de les empêcher de participer à l'élaboration des décisions » (chiffre 4).

Une autre Instruction insinue que la rédaction de certains textes est confiée à des collaborateurs germanophones et non pas au fonctionnaire le plus qualifié :

« Les divisions s'efforceront également de confier les textes qui doivent être rédigés en une seule langue à des collaborateurs de cette langue. Lorsqu'un texte doit être écrit en plusieurs langues, il est naturellement de l'intérêt du service d'en confier la rédaction originale au fonctionnaire le plus qualifié, qu'il soit de langue maternelle allemande, française ou italienne » (chiffre 5).

Comme l'Instruction sur la formation des cadres, l'objectif principal de ces deux Instructions est également lié davantage à la représentation linguistique qu'à la

¹⁰⁷ Par le Conseiller national Hirzel, Parti Radical, Vaud

régulation des pratiques linguistiques : il faut empêcher que des tâches de traduction écartent les minorités linguistiques de la prise de décision et ces dernières ne doivent pas être exclues de la rédaction originale de textes. En effet, il n'est pas encore question de l'utilisation des langues au sein de l'Administration fédérale.

Le postulat Delamuraz et le début de la régulation des pratiques linguistiques à l'Administration fédérale

Comme pour la représentativité linguistique, le postulat Delamuraz de 1978¹⁰⁸ sur les minorités linguistiques a aussi été décisif pour la régulation des pratiques linguistiques au sein de l'Administration fédérale. Comme nous le verrons après une brève présentation des propositions du postulat dans ce domaine, bon nombre d'entre elles ont été intégrées dans les versions suivantes des Instructions.

Selon Delamuraz, l'allemand est en train de s'établir comme langue unique de l'Administration fédérale à cause d'une production augmentée de textes dont la traduction en français et en italien n'est pas assurée. Cela mènerait à une inacceptable réduction de l'influence des minorités linguistiques :

« L'abondance des documents externes et internes émis par l'Administration fédérale rend problématique leur traduction d'allemand en français ou en italien ; peu à peu l'allemand devient, en fait, langue officielle unique, du moins dans plusieurs départements et services fédéraux à Berne ; une telle situation est inacceptable pour les minorités linguistiques, dont l'influence se trouve anormalement réduite ».

Le parlementaire invite le Conseil fédéral à prendre des mesures pour maintenir à long terme la « juste place aux cultures, aux langues et à l'esprit latin » à l'Administration fédérale.

Dans sa réponse au postulat, le Conseil fédéral confirme qu'au sein de l'Administration fédérale, une régulation sur l'emploi des langues officielles manque. Il décrit la pratique établie selon laquelle les collaborateurs utilisent la langue dans laquelle ils sont adressés par les interlocuteurs externes. A l'interne de l'Administration, chaque fonctionnaire utiliserait sa langue maternelle, aussi bien à l'oral qu'à l'écrit, « exception faite des italophones qui, généralement, s'expriment en

¹⁰⁸ Postulat Delamuraz (conseiller national, Parti Radical, Vaud). *Minorités linguistiques*, 20/4/78, (77.404).

français ou en allemand ». Il affirme aussi que les publications officielles paraissent - « sauf raisons impérieuses » - simultanément dans les trois langues, la traduction étant effectuée par un service mis en place spécialement à cet effet (p. 6). Il remarque néanmoins que ces règles formelles et informelles n'ont pas les effets voulus, puisqu'il estime que plus de 90% des textes originaux produits à l'Administration fédérale sont rédigés en allemand, bien que les minorités soient suffisamment représentées aux échelons des agents chargés de la rédaction des textes de base.

Dès lors, le Conseil fédéral propose de prendre des mesures pour « veiller de près à la communication à l'Administration et à la représentation des minorités linguistiques », aussi pour démontrer la « volonté politique » envers le plurilinguisme en Suisse. Il considère cet acte comme essentiel pour le bon fonctionnement du pays :

« Le plurilinguisme de la Communauté helvétique ne va pas de soi. Il requiert une volonté politique. En plus des raisons existentielles qui cimentent la cohésion nationale, la bonne entente et la collaboration entre les diverses communautés culturo-linguistiques du pays sont déterminantes. C'est pourquoi la Confédération se doit de veiller de près à la communication dans l'Administration et à la représentation des minorités linguistiques » (Réponse du Conseil fédéral au postulat Delamuraz, p.7).

Il déclare que la diversité linguistique ne doit pas être « sacrifiée » pour des raisons d'efficacité et de rationalité parce qu'elle constitue une richesse et fait partie du principe fédéraliste :

« L'appareil administratif fédéral doit travailler efficacement et rationnellement. Cependant, dans un pays plurilingue et de surcroît fédéraliste, on ne saurait sacrifier la diversité linguistique à la seule rationalité. Ce serait renoncer à bénéficier de la richesse des composantes culturelles du pays et nier le principe même du fédéralisme. Le seul calcul économique est mauvais conseiller lorsqu'on a affaire à des situations où interviennent les sentiments locaux et régionaux » (Réponse du Conseil fédéral au postulat Delamuraz, p.7).

Le Conseil fédéral affirme que le plurilinguisme à l'Administration fédérale ne peut être atteint simplement en traduisant les textes dans toutes les langues officielles mais en impliquant des collaborateurs des trois langues dans tous les processus du travail. Pour ce faire, il souhaite que des mesures soient prises pour permettre que des textes de loi et documents importants soient rédigés, dès leur origine, dans les deux langues principales et même dans les trois langues officielles. En même temps,

il charge les offices de confier la rédaction de davantage de textes à des représentants des minorités.

Le Conseil fédéral confère un rôle important à l'Office du personnel pour l'atteinte des compétences linguistiques au sein de l'Administration fédérale. D'une part, il le charge d'étudier l'organisation de cours de français et d'allemand axés sur la compréhension, accessibles à tous les fonctionnaires, indépendamment de leur besoin effectif de ces langues pour mener à bien leurs tâches. Il lui demande aussi d'étudier la possibilité de proposer des cours de suisse allemand et d'italien. Comme mesure alternative aux cours de langue, le Conseil fédéral envisage la possibilité d'échange de fonctionnaires entre régions linguistiques et de décentraliser certains services de l'Administration fédérale. Finalement, il charge l'Office du personnel de tenir compte des langues officielles minoritaires dans l'organisation de son offre de cours de formation continue, de manière à ce que les francophones et italophones disposent des mêmes prestations que les germanophones.

Instructions de 1983, 1998, 2003 et 2014 : régulation progressive des pratiques linguistiques

Dans la prochaine version des Instructions, datant de 1983 et ayant vu le jour suite au postulat Delamuraz, il est mentionné pour la première fois ce que la représentativité linguistique dans l'Administration fédérale signifie en termes de pratiques linguistiques. Dans les remarques préliminaires à ces Instructions il est question de *communication* et de *compréhension entre Confédérés*. Un point de ces Instructions est exclusivement dédié à la « langue de travail ». Son objectif est de maintenir « la juste place » à l'« esprit latin ». Il rassemble les deux Instructions de 1965 à propos des traductions internes et de la répartition des tâches de rédaction originale de textes mentionnées plus haut. Le fait que ces instructions soient l'objet d'un point à part leur donne davantage de poids et de visibilité. Elles contiennent aussi un élément nouveau qui restera un principe important dans les instructions successives : il est proposé que « les textes de loi et les documents d'une certaine importance soient établis, en nombre croissant, simultanément en allemand, en français et en italien ».

Un contenu tout à fait nouveau est aussi le suivant : les chefs d'office sont appelés à assurer que les documents officiels soient rédigés dans la langue correspondant aux « besoins et la langue maternelle des destinataires ». En ce qui concerne les documents internes, ils doivent être rédigés dans la langue maternelle des agents auxquels ces documents internes se rapportent :

« Les chefs d'office s'emploieront à assurer la circulation des documents officiels en allemand, en français et en italien selon les besoins et la langue maternelle des destinataires. Ils prendront également soin de diffuser les documents internes qui se rapportent aux agents dans la langue maternelle de ceux-ci, tant qu'elle est officielle » (chiffre 6).

Cependant, tous les éléments du postulat Delamuraz et de la prise de position du Conseil fédéral n'ont pas été intégrés dans les Instructions de 1983, surtout en ce qui concerne les pratiques linguistiques à l'oral. Ces dernières ne sont pas évoquées dans les Instructions.

Ce manque est comblé dans les Instructions de 1997. Cette version retravaillée des Instructions de 1983 a vu le jour sous l'impulsion des motions Comby et Salvioni¹⁰⁹. Comme déjà démontré de manière détaillée dans le chapitre précédent, ces motions avaient comme but de rendre les Instructions de 1983 obligatoires, de les préciser, de les compléter et de contrôler leur mise en œuvre.

Les Instructions de 1997 sont les premières qui mentionnent le libre choix de la langue de travail de chaque collaborateur. Beaucoup d'importance est donné à cet élément, puisqu'il est évoqué dès le premier paragraphe et mis en relation avec l'égalité des chances et l'intercompréhension entre les communautés linguistiques :

« Dans le cadre du développement du personnel et de l'organisation, les services sont tenus de concrétiser l'égalité des chances et de promouvoir la compréhension mutuelle des communautés linguistiques. Ils doivent permettre à tous les agents de travailler dans leur propre langue pour autant que celle-ci soit une langue officielle » (chiffre 1).

« Promouvoir le plurilinguisme au travail » est le premier objectif formulé par ces Instructions. Ainsi, le Conseil fédéral répète une affirmation qu'il a faite dans le

¹⁰⁹ Motion Comby (conseiller national, Parti Radical, Valais). *Administration fédérale. Représentation des communautés linguistiques latines*, 4/6/1993 (93.3273); motion Salvioni (conseiller d'état, Parti Radical, Tessin). *Représentation plus équitable des communautés latines dans l'Administration générale de la Confédération*, 17/6/1993 (93.3333).

postulat Delamuraz mais qui n'apparaît pas dans les Instructions de 1983, notamment que les collaborateurs travaillent selon leur choix en français ou en allemand. Pourtant, les Instructions vont plus loin et garantissent la possibilité de travailler en allemand, français et en italien (chiffre 31).

Ensuite, une nouvelle règle concernant l'utilisation du suisse allemand qui n'a jamais été mentionné dans les versions précédentes des Instructions est formulée : il est déterminé que le dialecte ne doit pas être utilisé en présence de personnes d'une « autre langue » et nécessite l'accord de tous les locuteurs :

« Les agents alémaniques parlent l'allemand, et non le dialecte suisse alémanique, en présence de personnes d'une autre langue. L'utilisation du dialecte nécessite l'assentiment de tous les participants » (chiffre 32).

Ce n'est pas surprenant que la première instruction restreignant le dialecte date de ce moment-là : dès la fin des années 1980, la problématique de l'utilisation croissante du dialecte par les Suisses allemands dans le secteur public est de plus en plus débattue au Parlement et analysée par les chercheurs de l'époque (Coray, *ibid.*, 331). Ainsi, un parlementaire aurait même tenté de biffer la discussion de la révision de l'article sur les langues du programme de la période législative de 1987-1991 par crainte que la majorité germanophone dans le parlement puisse en profiter pour élever le dialecte au rang d'une langue nationale¹¹⁰. De plus, cela n'est pas étonnant que cette thématique n'ait pas été traitée auparavant, puisque les anciennes Instructions traitaient uniquement de la langue écrite ; en effet, la question du dialecte ne se pose qu'à l'oral.

Concernant les pratiques écrites, la rédaction simultanée de textes en plusieurs langues est davantage mise en avant et fait l'objet d'une Instruction à part entière selon laquelle :

« Dans la mesure du possible, les textes destinés à un large public seront formulés en plusieurs langues dès le début et contrôlés en procédure de co-rédaction » (chiffre 4, paragr.2).

Alors que dans sa réponse au postulat Delamuraz, le Conseil fédéral mandatait l'Office fédéral du personnel (OFPER) pour élaborer des cours de langue à l'Administration fédérale et que les Instructions de 1983 évoquent l'enseignement

¹¹⁰ Cavadini (conseiller d'Etat, Parti Libéral, Neuchâtel), *Bulletin officiel* (353), 20.6.1988 In Coray 2004a

des langues nationales dans l'Administration, ces textes n'abordent pas la question des niveaux requis dans la deuxième et troisième langue. Cette exigence est nouvellement mentionnée dans les Instructions de 1997 (chiffre 5) : l'objectif général pour l'ensemble des collaborateurs est la possession de « connaissances passives [...] dans au moins une deuxième langue officielle ». Les exigences relatives aux compétences actives varient selon la fonction et le type d'activité exercée. Ainsi, de très bonnes compétences actives sont attendues des collaborateurs des fonctions supérieures et de bonnes connaissances actives de ceux revêtant des fonctions de spécialistes ou des fonctions administratives « d'un certain niveau ». Il est précisé que ces niveaux sont exigés en « règle générale », ce qui permet des exceptions qui ne sont pas définies en détails. Une certaine flexibilité est ainsi concédée aux recruteurs :

« [...] en règle générale, de très bonnes connaissances d'au moins une deuxième langue officielle sont exigées dans les fonctions supérieures. Dans les fonctions de spécialistes et dans les fonctions administratives d'un certain niveau, de bonnes connaissances d'au moins une deuxième langue officielle sont exigées » (chiffre 5, paragr. 2).

Selon la même Instruction, les connaissances linguistiques des candidats doivent être évaluées avant l'engagement, par le moyen de recruteurs issus de plusieurs communautés linguistiques. Cela est également censé autoriser le candidat à s'exprimer « dans sa langue » lors de l'entretien d'embauche (chiffre 71, paragr.2).

Une fois en poste, les supérieurs sont censés continuer à évaluer le niveau de connaissance de leurs collaborateurs et s'engager si besoin pour son amélioration :

« Lorsque, à l'engagement, à la nomination ou en cours d'emploi, les compétences linguistiques individuelles ne correspondent pas ou plus aux exigences, un accord concernant leur amélioration est conclu entre l'agent et son supérieur » (chiffre 5, paragr. 4).

Des règles concernant la description des exigences linguistiques dans les offres d'emploi sont également fixées. Selon celles-ci, les exigences minimales décrites ci-dessus doivent être rappelées « dans chaque organe publiant des mises au concours » (chiffre 61).

Un autre point, qui a évolué par rapport aux Instructions précédentes, concerne la formation du personnel. Il n'est plus spécifiquement question de la formation aux fonctions supérieures mais uniquement de la formation *linguistique* et *linguistico-culturelle* :

« Afin d'améliorer la capacité à communiquer des agents, l'Administration offre une formation linguistique. Les supérieurs encouragent la formation linguistique et linguistico-culturelle et appuient les demandes de leurs collaborateurs » (chiffre 91).

Le « plurilinguisme individuel » - c'est-à-dire les compétences dans la deuxième et troisième langue officielle de chaque collaborateur - est soutenu par « des formes de travail » et « des possibilités d'apprentissage et de développement » spécifiques. Les exemples donnés dans ce cadre sont des stages et l'échange temporaire de personnel (chiffre 92), une idée que le Conseil fédéral avait déjà relevé dans sa réponse au postulat Delamuraz.

L'image de l'Administration fédérale plurilingue est censée être propagée à l'intérieur comme à l'extérieur : il est ainsi évoqué que le plurilinguisme doit être pris en compte dans la présentation extérieure de l'Administration (chiffre 10). Le matériel de publicité ou d'information, les inscriptions, les formules, les en-têtes et le répondeur automatique sont donnés en exemple.

Dans l'avant-dernière version des Instructions, datant de 2003, les instructions concernant les pratiques linguistiques formulées en 1997 sont maintenues. A nouveau, la « promotion du plurilinguisme sur le lieu de travail » figure en tant que premier objectif.

Les Instructions ont été adaptées à la disposition énoncée dans la Loi sur le personnel, mise en vigueur en 2000. Selon cette disposition, les connaissances dans la troisième langue officielle sont exigées pour les fonctions supérieures. En outre, il y est ajouté que le niveau des connaissances linguistiques requis doit être fixé par une méthode d'évaluation standard « reconnue ». La méthode d'évaluation n'est cependant pas spécifiée (chiffre 73).

De nouvelles instructions concernent également l'évaluation du personnel. Il y est spécifié que les exigences linguistiques peuvent faire l'objet de l'évaluation annuelle du personnel. De plus, la contribution à la promotion du plurilinguisme est censée faire partie des critères d'évaluation des responsables hiérarchiques (chiffres 831 et 832).

La formation linguistique est également décrite de manière plus détaillée. Alors que dans la version précédente, il est simplement mentionné que les supérieurs

encouragent la formation linguistique et appuient les demandes de leurs collaborateurs, les Instructions de 2003 édictent la manière dont cette formation est organisée :

« Les programmes de formation centralisés et décentralisés offrent des possibilités de formation dans les trois langues officielles (allemand, français, italien), en particulier pour la formation des cadres, le développement de la communication interculturelle et la promotion de la relève » (ch. 844).

En conclusion, par rapport aux Instructions de 1997, il est précisé que la présentation extérieure de l'Administration fédérale se fait dans les *quatre* langues nationales (chiffre 91) et non pas uniquement dans les trois langues officielles. Cela est une adaptation à la révision de l'Article sur les langues dans la nouvelle Constitution fédérale (art. 70, al.1 Cst. 1999) selon laquelle le romanche n'est plus uniquement une langue nationale mais aussi officielle dans le contact avec la population de langue romanche. En outre, les exemples sont actualisés et adaptés aux progrès technologiques en y ajoutant les publications sur Internet.

La révision de ces Instructions en 2014 a donné lieu aux Instructions actuelles. Le but de cette révision était de supprimer certaines Instructions qui ont entretemps été reprises dans l'Ordonnance sur les langues et de donner un ordre cohérent aux Instructions maintenues. Cet ordre suit désormais celui de l'Ordonnance sur les langues. Il n'y a pas de nouvelles Instructions qui viennent s'ajouter à celles qui ont été présentées ci-dessus.

2.1.2. Lois et Ordonnances

La *Loi sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*¹¹¹ de 2007 contient plusieurs règles sur l'emploi des langues par les Autorités fédérales. Elle spécifie notamment que les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien et que le romanche est langue officielle dans les rapports avec les personnes de cette langue (art. 5, al.1). D'autre part, elle statue que la Confédération est tenue de veiller à ce qu'un traitement identique soit donné aux quatre langues nationales lorsqu'elle accomplit ses tâches (art. 3, al.1a).

¹¹¹ LLC, RS 441.1

Selon la Loi, l'emploi des langues par les collaborateurs des Autorités fédérales - dont l'Administration fédérale - relève d'une part, de leur choix personnel puisqu'elle garantit « la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'Etat » (art. 3, al.1b) :

« Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'Administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien. » (art. 9, al. 1).

D'autre part, les langues utilisées sont également déterminées par les demandes provenant de l'extérieur, car :

« Quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix ». (art.6, al.1).

et

« Les autorités fédérales répondent dans la langue officielle utilisée par leur interlocuteur. Elles peuvent répondre dans une autre langue officielle moyennant son accord » (art.6, al.2).

Le libre choix des employés de l'Administration fédérale est donc limité puisqu'ils doivent s'adapter à la langue de leurs interlocuteurs externes lorsqu'ils sont en contact avec ceux-ci. Ces deux règles contradictoires existent aussi dans les Instructions.

Selon la Loi, les outils nécessaires pour garantir que les employés de l'Administration fédérale puissent travailler dans la langue officielle de leur choix doivent être fournis par l'employeur (art. 9, al. 2) mais elle ne spécifie pas de quels outils il s'agit. De plus, elle encourage qu'ils acquièrent des compétences linguistiques dans plusieurs langues nationales (art. 20, al.1).

Comme les Instructions, la Loi prescrit que l'Administration se présente au public dans les quatre langues officielles, en ajoutant dans la liste d'exemples les inscriptions figurant sur leurs bâtiments (art. 12, al. 2).

Les moyens par lesquels ces principes sont censés être atteints font l'objet de l'*Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*¹¹² rattachée à la Loi, mise en vigueur en 2010 et révisée en 2014. Elle demande aux employeurs du personnel des unités de l'Administration fédérale de veiller à ce que les employés, « quelle que soit la communauté linguistique à laquelle ils appartiennent, puissent exercer leur activité en allemand, en français ou en italien,

¹¹² OLang, RS 441.11

dans la mesure où l'utilisation d'une langue de travail autre que la langue qu'ils ont choisie n'est pas requise pour de justes motifs » (art. 6, al. 2a).

Les employeurs sont censés s'assurer que:

- a) tout employé possède les connaissances écrite et orale d'une deuxième langue officielle nécessaires à l'exercice de sa fonction;
- b) tout cadre moyen possède une bonne connaissance active d'au moins une deuxième langue officielle et, si possible, une connaissance passive d'une troisième langue officielle;
- c) tout cadre supérieur et tout cadre moyen qui exerce une fonction de conduite possèdent une bonne connaissance active d'au moins une deuxième langue officielle et une connaissance passive d'une troisième langue officielle (art. 8, al.1).

Dans le cas où les connaissances linguistiques requises pour les cadres manquent lors de l'engagement, l'employeur est censé « prendre les mesures nécessaires » dans l'année qui suit pour les améliorer (at. 8., al. 3).

L'Ordonnance clarifie également la responsabilité pour la formation linguistique des collaborateurs, qu'elle attribue aux employeurs : ils doivent proposer à leurs employés des cours de langue en allemand, français et italien (art. 8, al. 2).

Finalement, l'Ordonnance précise que les contenus principaux des pages Internet (déterminés en fonction de l'importance du texte et du cercle des destinataires) doivent être publiés en allemand, français et italien (art.4, al. 1).

Jusqu'en 2014, la *Loi sur le personnel de la Confédération* de 2000¹¹³ mentionnait uniquement le devoir de l'employeur d'assurer une représentativité linguistique équitable. Suite à une motion déposée par la Commission des Institutions politiques du Conseil des Etats, l'alinéa en question est complété lors de la révision de la Loi en 2012 afin de « renforcer le plurilinguisme au sein de l'administration »¹¹⁴. Il demande désormais également que l'employeur mette en œuvre les mesures propres à assurer « la promotion des compétences linguistiques des employés dans les langues officielles nécessaires à l'exercice de leur fonction, ainsi que la promotion de connaissances actives d'une deuxième langue officielle et des connaissances passives d'une troisième langue officielle pour les cadres supérieurs » (art. 4., al 2e bis).

¹¹³ LPers, RS 172.220.1

¹¹⁴ Motion CIP-CE, *Promotion du plurilinguisme*, 31/01/2012 (12.3009).

La *Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale* de 2004¹¹⁵ (art. 14) stipule que la publication de ces textes ait lieu simultanément dans les trois langues officielles. Des exceptions sont possibles, notamment lorsque les textes « revêtent une importance exclusivement locale ».

L'*Ordonnance sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale* de 2004¹¹⁶ précise que les publications dans le Recueil officiel du droit fédéral, dans le Recueil systématique du droit fédéral et dans la Feuille fédérale doivent paraître « dans des éditions distinctes, dans chacune des trois langues officielles » (art. 26). De plus, il est stipulé que les instructions destinées aux utilisateurs de publications électroniques doivent être disponibles dans toutes les langues officielles (art. 27).

L'*Ordonnance sur les Services linguistiques* de 2012¹¹⁷ règle l'organisation et les prestations des Services linguistiques de l'Administration fédérale. Entre autres, elle régit la contribution des Services linguistiques à la « promotion du plurilinguisme et au fonctionnement interne plurilingue de l'Administration fédérale » (art. 1c). Dans ce cadre, elle garantit que les Services linguistiques des départements comportent des unités opérant dans les trois langues officielles:

« Chaque département dispose au moins pour l'allemand, le français et l'italien, d'une unité centrale assurant la planification et la coordination des tâches pour la langue considérée » (art. 4).

Selon cette ordonnance, les documents internes et les documents externes qui n'appartiennent pas au genre de textes régis par la Loi sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale sont publiés en plusieurs langues si cela est justifié par leur importance ou par leur public cible (art.8, al.2).

2.1.3. Guide pour la promotion du plurilinguisme

Outre les Instructions et différentes Lois et ordonnances présentées ci-dessus, le Guide pour la promotion du plurilinguisme – présenté au chapitre précédent – vient compléter la régulation des pratiques linguistiques à l'Administration fédérale.

¹¹⁵ LPubl, RS 170.512

¹¹⁶ OPubl, RS 170.512.1

¹¹⁷ OS Ling, RS 172.081

Dans son introduction, le Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz affirme qu'il est important que l'Administration fédérale « pense et travaille dans les trois langues officielles » et que les textes importants soient accessibles également dans la quatrième langue nationale. Le but de ce Guide serait d'aider les directrices et directeurs des offices fédéraux, les responsables des ressources humaines et les personnes déléguées au plurilinguisme « à promouvoir concrètement le plurilinguisme ».

Hormis le recrutement et la sélection du personnel, dont j'ai présenté les mesures dans le chapitre précédent, les *compétences linguistiques* des collaborateurs et collaboratrices et la *pratique du plurilinguisme* dans les unités administratives sont définis comme des thèmes principaux dans la promotion du plurilinguisme. Le Guide propose un ensemble de mesures rattachées à ces thèmes que je présenterai brièvement ci-dessous.

- *Compétences linguistiques*

Selon le Guide, « les compétences linguistiques du personnel sont la pierre angulaire du plurilinguisme de l'Administration fédérale » (p.20). Elles dépendraient des mesures d'accompagnement prises par la direction, de la mise en place d'un système d'évaluation linguistique, de l'offre de formation linguistique dans l'Administration fédérale et des méthodes d'apprentissage des langues. Les cadres et services RH sont désignés comme les principaux acteurs clé pour la mise en œuvre de mesures concernant les compétences linguistiques. Dans ce domaine, le Guide propose les trois mesures d'accompagnement suivantes (idem) :

- prévoir une réduction du temps de travail ou des aménagements permettant de récupérer les heures de travail consacrées à la formation linguistique ;
- financer intégralement ou partiellement la formation linguistique ;
- organiser des cours de langue sur le lieu de travail.

Quant aux mesures d'évaluation, il propose une mesure d'auto-évaluation basée sur la grille d'auto-évaluation du Portfolio européen des langues.

Concernant l'offre de formation linguistique, le Guide se réfère au nouveau Centre de formation linguistique de l'Administration fédérale et donne une liste des principaux diplômes et certificats de langues reconnus au niveau international. Il présente aussi

plusieurs méthodes d'apprentissage (la formation en groupe, le « blended learning », l'apprentissage en duo, le « coaching linguistique ») ; il définit leur public cible, ainsi que les avantages et inconvénients qui en découlent.

- *Pratique du plurilinguisme*

Selon le Guide, la « pratique du plurilinguisme au quotidien » nécessite des interventions dans l'organisation de travail, la production de textes, la gestion du personnel, l'image et l'utilisation du dialecte (p. 24). La direction, les cadres, les personnes déléguées au plurilinguisme et les Services de traduction sont désignées comme les acteurs clé dans ce domaine.

A propos de l'organisation du travail, le Guide observe que bien que chacun ait le droit de s'exprimer oralement ou par écrit dans l'une des langues officielles sur son lieu de travail, certains collaborateurs ne s'exprimeraient toutefois pas dans leur langue, « notamment par peur de ne pas être compris par des collègues dont les connaissances linguistiques sont souvent insuffisantes » (p. 25). Le Guide met en garde que la prédominance d'un groupe linguistique majoritaire peut conduire à la pratique d'une langue unique. Comme mesure allant contre ce phénomène il propose la constitution d'équipes plurilingues dans lesquelles chaque membre peut s'exprimer dans sa langue par oral et par écrit. Différentes manières sont décrites selon lesquelles un texte peut être rédigé simultanément en deux langues, notamment la « rédaction en parallèle », la « corédaction formelle » et la « corédaction informelle ». Il y est également précisé que l'usage d'une langue officielle et non du dialecte s'impose, et cela également dans les situations informelles (pauses, sorties, activités culturelles, etc.) parce que « la communication informelle entre collègues est un élément important de la satisfaction au travail » (p.31).

D'autres mesures sont proposées concernant les réunions : selon le Guide, « il est particulièrement important de pouvoir s'exprimer dans sa langue lors d'une réunion de travail. Ainsi, le discours sera mieux formulé, l'argumentation plus claire et la maîtrise du sujet plus évidente » (p. 26). Dès lors, il propose que les trois langues soient utilisées dans les paroles de bienvenue et de conclusion des réunions et de

veiller à ce que les procès-verbaux des séances contiennent toutes les interventions indépendamment de la langue dans laquelle elles ont été faites (idem).

Concernant les mandataires extérieurs (consultants, experts, évaluateurs, etc.) qui « n'ont pas forcément la même expérience du plurilinguisme que l'Administration fédérale » le Guide met en garde qu'« il faut être particulièrement attentif aux pratiques culturelles et linguistiques, notamment lorsqu'un projet est élaboré hors de l'Administration fédérale ». Il conseille de définir clairement les exigences relatives aux compétences linguistiques dans les appels d'offre, de veiller à ce que les appels d'offres couvrent toutes les régions linguistiques et de retenir des offres provenant des différentes régions linguistiques (p. 26).

A propos de la traduction, l'ouvrage souligne qu'il s'agit d'un « instrument majeur de la politique linguistique », « indissociable d'une Administration plurilingue dans les faits ». Ce service permettrait à chacun d'exercer son droit à travailler dans sa langue par écrit et assurerait « une bonne réception et la compréhension des textes aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Administration ».

Le Guide propose aussi quelques mesures dans le cadre de la gestion du personnel. Il rappelle que les compétences linguistiques peuvent faire l'objet des entretiens d'évaluation annuels et que la « contribution à la promotion au plurilinguisme » fait partie des critères d'évaluation pour les cadres. Il évoque également que le personnel des différentes communautés linguistiques doit avoir les mêmes chances de développement personnel (formation, perfectionnement, etc.) et que la formation et la documentation doivent être disponibles dans les trois langues officielles. Il suggère que le responsable de ligne informe les nouveaux collaborateurs dès leur premier jour dans l'Administration de son droit de travailler dans sa langue et de la possibilité de suivre des formations pour améliorer ses compétences linguistiques (p. 29). En outre, il propose d'impliquer la personne déléguée au plurilinguisme (cf. chapitre D) lors de l'accueil du nouveau personnel et de distribuer les Instructions à ce dernier. Il enjoint que les certificats de travail doivent être rédigés dans les langues officielles souhaitées par le collaborateur et que l'entretien annuel doit être effectué dans sa langue.

Un dernier point évoqué par le Guide est la manière dont l'unité administrative se présente à l'extérieur. Celle-ci doit permettre aux personnes de toutes les régions

linguistiques d'accéder aux informations dans les trois langues officielles. Cela est également valable pour la présentation « physique » (panneau d'entrée, accueil à la loge, documentation et journaux dans les trois langues, etc.) que pour la présentation virtuelle (sites internet, matériel de communication imprimé ou électronique) (p.30).

2.2. Conclusion

En comparaison avec l'étude du plurilinguisme dans d'autres organisations multilingues (p.ex. Marschan, 1997 ; Fredriksson, 2006 ; Angouri et Miglbauer, 2014 ; Lonsmann, 2014), une spécificité de l'Administration fédérale est le fait qu'une seule langue n'est pas désignée comme lingua franca mais que les collaborateurs ont le droit d'utiliser l'une des trois langues officielles selon leur préférence.

De manière très simplifiée, l'on peut considérer qu'il existe deux façons d'aménager un lieu de travail qui permette aux collaborateurs de s'exprimer dans la langue de leur choix: mettre en place un système de traduction performant au service de chaque collaborateur ou promouvoir la maîtrise de toutes les langues officielles par l'ensemble du personnel. Une voie intermédiaire a été choisie à l'Administration fédérale : d'une part, les collaborateurs sont censés maîtriser (activement ou passivement, selon leur niveau hiérarchique) deux voire trois langues officielles. Ils sont soutenus financièrement pour suivre une formation linguistique et comme je l'ai souligné dans le chapitre précédent, les recruteurs sont censés s'assurer que les nouveaux collaborateurs possèdent déjà des connaissances de base suffisantes. D'autre part, un Service de traduction est à disposition dans chaque département. Néanmoins, uniquement les documents officiels sont traduits par ces Services.

Comme la plupart des collaborateurs sont censés connaître deux mais pas trois des langues officielles, une langue est écartée du lieu de travail : nous verrons sous le prochain point qu'il s'agit de l'italien. De plus, nous avons constaté que le fait que les documents internes ne soient pas traduits mène à une surabondance de documents de travail en allemand ainsi qu'à des travaux de traduction impérativement effectués par les collaborateurs eux-mêmes, ce qui entraîne certains déséquilibres. Ces observations seront approfondies au chapitre suivant ; pour l'instant nous retenons que les pratiques linguistiques telles qu'elles sont conçues par l'institution ne garantissent pas une intercompréhension complète.

A l'instar des mesures visant la représentativité linguistique proportionnelle, celles mises en place pour promouvoir les pratiques plurilingues, l'égalité des langues officielles et la liberté de la langue des collaborateurs ne sont pas contraignantes. Elles peuvent être considérées comme des instruments de « soft governance », proposant aux cadres des lignes directrices concernant la mise en œuvre du plurilinguisme. Déjà dans la première intervention parlementaire pour une réglementation de la représentativité linguistique, l'on perçoit que le conflit à ce sujet n'est pas souhaitable et qu'une telle réglementation ne doit surtout pas déranger la « bonne marche du service ».

Un élément important pour expliquer le choix d'instruments non-contraignants est probablement le « modèle consensuel » prévalent en Suisse qui provient des spécificités du système politique du pays (Kriesi et Trechsel, 2008 ; Freitag, 2014). Ce système centré sur trois piliers principaux, la concordance, le fédéralisme et la démocratie directe (Linder, 2012) promeut la délibération et la communication entre les acteurs politiques. Cette manière de gérer les conflits mène d'ailleurs à une forte approbation de la population envers les institutions politiques. (Freitag, *ibid.*, 92). Dans le domaine du plurilinguisme à l'Administration fédérale, l'approbation des acteurs directement concernés par les mesures est en effet le plus susceptible d'être atteinte par des mesures souples ne contraignant pas de manière substantielle les processus de travail établis.

Le discours institutionnel sur les pratiques linguistiques a une composante identitaire très forte. Il est souvent souligné que les collaborateurs peuvent utiliser « leur » langue au travail, désignée aussi comme « langue maternelle ». Dès lors, la langue est conçue comme une caractéristique personnelle de chaque collaborateur qu'il n'est pas censé devoir modifier lors de son travail à l'Administration fédérale. En reprenant les conceptions de « pride » et de « profit » de Heller et Duchêne (2012), l'idéologie institutionnelle penche plus vers la première : les employés sont encouragés à parler leur langue sans que des considérations d'efficacité ou autres viennent interférer dans leur choix. Pourtant, l'aspect identitaire de la langue ainsi prôné ne renvoie pas uniquement à l'identité des groupes linguistiques mais aussi au fédéralisme : l'égalité de chaque langue officielle est souvent mise en relation avec ce système politique qui est un élément principal par lequel la Suisse se définit.

Mon analyse prouve que les modèles théoriques proposés pour saisir les droits linguistiques et l'égalité officielle des langues ne sont pas assez perméables. Cela s'explique par le fait que ces modèles ont été conçus comme des idéaltypes et sont dès lors exclusifs et clairement délimités. Pourtant, je me suis rendue compte qu'il est essentiel de prendre en compte la dynamique entre les modèles proposés, par exemple lorsque j'observe qu'il existe simultanément des directives de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale attribuables à divers modèles. Nous verrons que c'est précisément cette combinaison de modèles qui mène à des situations paradoxales dans lesquelles plusieurs objectifs poursuivis sont en contradiction.

Analysée sous l'angle des droits linguistiques qu'elle confère, la régulation des langues à l'Administration fédérale correspond à la mise en œuvre des « droits orientés vers la promotion » (« promotion-oriented rights ») conceptualisés par Kloss (1977 in Rubio-Marin, 2003). Le régime linguistique à l'Administration fédérale peut être perçu comme un moyen de promouvoir l'utilisation de toutes les langues officielles en Suisse et d'éviter que l'allemand s'impose comme langue dominante dans les sphères publiques de l'Etat. Mais comme je viens de le mentionner dans le cadre de la théorie de Heller et Duchêne (2012), il ne s'agit pas seulement de promouvoir les langues minoritaires mais l'idée qu'en Suisse, il n'y ait pas de pouvoir centralisé privilégiant une seule langue. L'égalité des langues est aussi utilisée comme un moyen pour exprimer une image spécifique du pays, régi par 26 cantons aux différentes caractéristiques, notamment sur le plan linguistique.

Se basant sur le concept des « droits linguistiques instrumentaux » et « non instrumentaux » de Rubio-Marin (2003), la réglementation des langues à l'Administration fédérale peut être attribuée aux deux concepts : d'une part, la fonction communicative de la langue est prépondérante dans l'Instruction selon laquelle tout citoyen peut s'adresser à l'Administration fédérale dans la langue qu'il souhaite. Pour rendre cela possible, des cours de langue sont proposés aux collaborateurs de l'Administration fédérale et le système de recrutement est censé garantir que les agents possèdent un niveau suffisant dans au moins deux langues officielles. Le plurilinguisme des employés fédéraux aide ainsi à assurer l'accès de tous les citoyens à l'Administration fédérale (« droit instrumental »). D'autre part, les régulations permettent aux collaborateurs d'utiliser la langue de leur choix, indépendamment de leurs compétences. Ainsi, un rôle de marqueur d'identité et

d'appartenance est attribué aux langues officielles. Les deux règles principales (liberté du choix de la langue de communication avec l'Administration fédérale donnée au citoyen et liberté du choix de la langue des collaborateurs dans les processus de travail internes à l'Administration) contribuent au fait qu'aucun groupe linguistique officiel ne doit choisir entre sa participation au domaine public et son identité culturelle (« droit non-instrumental »).

Dans la typologie élaborée par Patten (2001), cela peut être considéré comme le reflet d'un régime de « droits de langue officielle » (« official language rights »), dans lequel le statut égal de toutes les langues déclarées comme officielles est garanti. Utilisant les termes de son modèle triparti, les deux principaux intérêts poursuivis par la régulation des langues à l'Administration fédérale sont la « communication » et l'« affirmation symbolique » : d'une part, elle encourage la communication de l'Administration fédérale dans les différentes langues de la population. D'autre part, elle met en avant l'égalité des langues officielles en stipulant qu'elles peuvent être utilisées à tout moment, selon le choix de la population, mais aussi des collaborateurs. Ainsi, le modèle du « plurilinguisme institutionnel » prévaut : la même importance et le même rôle sont donnés aux trois langues officielles. Comme en réalité, l'italien et le romanche (qui est d'ailleurs effectivement considéré comme langue officielle uniquement dans les contacts de l'Administration fédérale avec cette population) ne sont que peu utilisés à l'intérieur de l'Administration fédérale, il s'agit d'un modèle de « plurilinguisme institutionnel proportionnel » (« prorated official multilingualism »). Nous verrons lors de l'analyse du discours des collaborateurs que l'attention apportée, à la fois à la « communication » et à l'« affirmation symbolique », pose problème puisqu'une différente conception des langues sous-tend les deux points de vue, suscitant des pratiques contradictoires.

Pour terminer, revenons aux différents concepts de justice linguistique de van Paaij (2013). D'après ceux-ci, l'on peut estimer que la régulation linguistique établie à l'Administration fédérale correspond à une volonté d'égalité des chances (« equal opportunity ») : par la réglementation sur les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale, l'Etat veille à ce que tous les individus aient les mêmes possibilités de carrière et d'opportunités au sein de l'Administration fédérale, indépendamment de leur langue première. Nous verrons qu'en pratique, les collaborateurs italophones ne figurent sous cet angle mais plutôt sous l'aspect de la « coopération équitable »

(« fair cooperation ») : l'on attend d'eux qu'ils apprennent le français et l'allemand, l'une des langues passivement, l'autre activement. Ce sont eux qui font ainsi les frais du trilinguisme à l'Administration fédérale : en effet, les francophones et germanophones ne savent généralement que les deux langues principales.

Toujours en lien avec les conceptions de la justice linguistique de van Parijs, le régime linguistique à l'Administration fédérale reflète également la « parité d'estime » entre les langues promues par l'Etat en leur garantissant le même statut public. A l'Administration fédérale, cela se traduit par le fait qu'aucune différence n'est faite entre les trois langues et qu'en théorie, elles peuvent toutes être utilisées de la même façon. En soulignant l'égalité des trois langues officielles, la conception institutionnelle des pratiques linguistiques est ainsi étroitement liée au statut officiel des langues en Suisse.

Cette volonté de refléter le plurilinguisme national est très marquée dans la réponse du Conseil fédéral au postulat Delamuraz dans laquelle il souligne qu'il souhaite démontrer que le *plurilinguisme de la Communauté helvétique* ressort d'une *volonté politique*. Il y affirme aussi que ce plurilinguisme *cimente* la cohésion nationale, la bonne entente et la collaboration entre les diverses communautés culturo-linguistiques et insiste que la diversité linguistique ne doit pas être sacrifiée pour des raisons d'efficacité et de rationalité. Dans le cas contraire, le principe même du fédéralisme serait mis en péril.

Cependant, même si le discours institutionnel sur les pratiques linguistiques reconnaît l'égalité des langues et s'inscrit dans une conception de « parité d'estime » (van Parijs, 2013) et de « plurilinguisme institutionnel » (Patten, 2001), les droits linguistiques « instrumentaux » (Rubio-Marin, 2003) et la « communication rationnelle » (Patten, 2001) dominant. En effet, la question des pratiques linguistiques a longtemps été écartée pour des raisons économiques. Pendant près de 150 ans, le plurilinguisme à l'Administration fédérale était uniquement considéré sous l'aspect de la représentativité linguistique, assurant un égal accès à tous les groupes linguistiques officiels à un emploi à l'Administration fédérale. La première règle sur les pratiques linguistiques au sein de l'Administration n'a été édictée qu'en 1983. Nous verrons au point prochain qu'une conception de la langue davantage liée à l'efficacité et relativisant ainsi l'égalité des langues est également très présente parmi les collaborateurs.

2.3. Tableau : objectifs et instruments de mise en œuvre

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
Instructions 1983 ¹¹⁸	<p>Développement équilibré du pays</p> <p>Meilleure communication et compréhension entre Confédérés</p> <p>Sauvegarde de l'esprit latin</p>		<p>Confier davantage à des fonctionnaires romands et tessinois la rédaction de textes destinés à être traduits et publiés, s'employer à ce que les textes de loi et les documents d'une certaine importance soient établis, en nombre croissant, simultanément en allemand, en français et en italien.</p> <p>Ne confier qu'occasionnellement à des agents qui ne sont pas traducteurs les travaux de traduction.</p> <p>Circulation des documents officiels assurée par les chefs d'office selon les besoins et la langue maternelle des destinataires en allemand, en français et en italien, diffusion des documents internes qui se rapportent aux agents dans la langue maternelle de ceux-ci</p>
Instructions 1997 ¹¹⁹	<p>Promouvoir le plurilinguisme au travail et mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'Administration</p> <p>Egalité des chances</p> <p>Promouvoir la compréhension mutuelle des communautés linguistiques</p> <p>Permettre à tous les agents de travailler dans leur propre langue pour autant que</p>	L'allemand, le français et l'italien sont les langues de travail orales et écrites	<p>Mettre à disposition aux agents des instruments appropriés qui leur permettent de travailler dans leur propre langue (dans la production orale et écrite) pour autant qu'elle soit une des langues de travail.</p> <p>Généraliser l'emploi de l'allemand des agents alémaniques en présence de personnes d'une autre langue ; l'utilisation du dialecte nécessite l'assentiment de tous les participants.</p>

¹¹⁸ Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'Administration générale de la Confédération

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
	celle-ci soit une langue officielle		
Instructions 2003 ¹²⁰	<p>Promouvoir le plurilinguisme sur le lieu de travail</p> <p>Mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'Administration</p>	<p>En règle générale, les employés travaillent dans leur langue pour autant qu'elle soit l'une des langues officielles</p> <p>En présence de personnes ne comprenant pas le dialecte, la langue officielle est utilisée</p> <p>Tout employé doit au moins pouvoir comprendre ce qu'il entend et ce qu'il lit dans la deuxième langue officielle dont il a besoin pour exercer ses fonctions</p> <p>De bonnes connaissances d'au moins une deuxième langue officielle sont exigées pour les fonctions de spécialistes et pour les fonctions administratives d'un certain niveau. Des connaissances actives d'une deuxième langue officielle et des connaissances passives de la troisième langue officielle sont exigées pour les fonctions supérieures</p> <p>L'Administration fédérale sera présentée dans les quatre langues nationales sur le matériel de publicité ou d'information, sur les inscriptions, les formules, les en-têtes, les publications sur Internet, les répondeurs automatiques, etc.</p>	<p>Prévoir les ressources financières et personnelles nécessaires.</p> <p>Les employés disposent des instruments appropriés dans leur langue de travail (logiciels, dictionnaire et documentation).</p> <p>Dans la mesure du possible, les textes destinés à un large public seront rédigés en plusieurs langues dès le début et contrôlés dans le cadre de la procédure de co-rédaction.</p> <p>Le niveau des connaissances linguistiques requises est fixé pour chaque poste par une méthode d'évaluation standard reconnue. Ces exigences linguistiques sont rappelées sur chaque support médiatique publiant des offres d'emploi</p> <p>L'évaluation annuelle du personnel peut se référer à tous les niveaux aux exigences linguistiques. Lors de l'évaluation du personnel et notamment des responsables hiérarchiques, il est tenu compte de leur contribution à la promotion du plurilinguisme</p> <p>Pour améliorer la capacité de communiquer de ses employés, l'Administration fédérale leur offre une formation linguistique. Les supérieurs encouragent la formation linguistique de leurs collaborateurs et la communication interculturelle.</p>

¹¹⁹ Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale de la Confédération

¹²⁰ Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
			<p>Le plurilinguisme dans l'Administration est traité durant la formation de base (apprentissage) ainsi que dans les cours appropriés organisés par l'Administration fédérale.</p> <p>Dans les séminaires, colloques et autres manifestations internes à l'Administration, veiller à ce que les experts convoqués pour faire un exposé représentent les différentes communautés linguistiques.</p>
Instructions 2014 ¹²¹	Egalité des chances entre les employés des différentes communautés linguistiques	Identiques à 2003	Les Instructions de 2003 sont reformulées et celles inscrites dans l'Ordonnance sur les langues lors de la révision de 2014 sont biffées.
Loi et Ordonnance sur les langues	<p>Renforcer le quadrilinguisme qui caractérise la Suisse</p> <p>Consolider la cohésion nationale</p> <p>Encourager le plurilinguisme individuel et institutionnel dans la pratique des langues nationales</p>	<p>La Confédération veille à accorder un traitement identique aux quatre langues nationales (LLang, art. 3, al.1a).</p> <p>La liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'Etat est garantie. La Confédération veille à sa mise en œuvre (LLang, art. 3, al.1b).</p> <p>Les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est langue officielle dans les rapports avec les personnes de cette langue (LLang, art. 5, al.1).</p> <p>Les autorités fédérales utilisent les langues officielles dans leur forme standard (LLang, art.</p>	<p>Les outils nécessaires sont fournis (LLang, art. 7, al.2).</p> <p>La Confédération encourage les compétences linguistiques de son personnel dans les langues nationales (LLang, art. 20, al.1).</p> <p>Les unités administratives publient les contenus principaux de leurs pages Internet en allemand, en français et en italien (OLang, art. 4, al.1).</p> <p>Si un cadre de l'Administration fédérale ne possède pas à son engagement les connaissances linguistiques requises, des mesures sont prises dans l'année qui suit pour les améliorer (OLang, art. 8, al.3).</p> <p>Les unités administratives veillent à ce que tout employé de l'Administration fédérale possède les connaissances écrites.</p>

¹²¹ Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'Administration fédérale

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
		<p>5, al.2).</p> <p>Quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix (LLang, art. 6, al.1).</p> <p>Les autorités fédérales répondent dans la langue officielle utilisée par leur interlocuteur. Elles peuvent répondre dans une autre langue officielle moyennant son accord (LLang, art. 6, al.2).</p> <p>Les personnes de langue romanche peuvent s'adresser aux autorités fédérales dans un de leurs idiomes ou en rumantsch grischun. Ces autorités leur répondent en rumantsch grischun (LLang, art. 6, al.3).</p> <p>Les membres du Conseil fédéral, le chancelier de la Confédération et les employés de l'Administration fédérale travaillent, au choix, en allemand, en français ou en italien (LLang, art. 9, al.1).</p> <p>Les unités administratives proposent à leurs employés des cours de langue en allemand, en français et en italien (OLang, art. 8, al.2).</p>	<p>et orales d'une deuxième langue officielle nécessaires à l'exercice de sa fonction (OLang, art. 8, al.1a) et que 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 troisième (OLang, art. 8, al.1b). Ceci est obligatoire pour les cadres moyens et supérieurs exerçant une fonction de conduite (OLang, art. 8, al.1c).</p>
Loi et Ordonnance sur le personnel fédéral	Assurer la promotion des compétences linguistiques des employés dans les langues officielles nécessaires à l'exercice de leur fonction, ainsi que la promotion de connaissances actives d'une deuxième		

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
	langue officielle et des connaissances passives d'une troisième langue officielle pour les cadres supérieurs		
Loi et Ordonnance fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale		<p>La publication a lieu simultanément dans les langues officielles que sont l'allemand, le français et l'italien. Dans le cas des actes, les trois versions font foi (LPubl, art. 14, al. 1).</p> <p>Les publications dans le RO, dans le RS, dans la Feuille fédérale ainsi que les répertoires, les tables des matières et les index correspondants paraissent dans des éditions distinctes, dans chacune des trois langues officielles (OPubl, art. 26).</p> <p>Les instructions destinées aux utilisateurs de publications électroniques doivent être disponibles dans les langues officielles (OPubl, art. 27).</p>	
Ordonnance sur les services linguistiques de l'Administration fédérale	Régir la contribution des services linguistiques de l'Administration fédérale à la promotion du plurilinguisme et au fonctionnement interne plurilingue de l'Administration fédérale.	<p>Les Services linguistiques des départements comprennent des unités pour l'allemand, le français, l'italien, et si cela s'impose pour l'anglais et d'autres langues, dotées d'un responsable pour chaque langue (OSling, art. 4, al.1).</p> <p>Chaque département dispose au moins pour l'allemand, le français et l'italien, d'une unité centrale assurant la planification et la coordination des tâches pour la langue</p>	

	Objectifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale	Principes	Instruments de mise en œuvre
		considérée (OSling, art. 4, al.2).	

3. Les conceptions des collaborateurs du plurilinguisme et des pratiques linguistiques

L'analyse des entretiens menés avec les collaborateurs révèle que leur conception du plurilinguisme sur leur lieu de travail diffère lorsqu'ils le décrivent en termes généraux et lorsqu'ils décrivent des situations concrètes : en général, ils conçoivent le plurilinguisme à l'Administration fédérale comme une caractéristique évidente de l'Administration fédérale et qui va de soi. Il s'agit en quelque sorte d'un discours *préformé* qui reflète le discours officiel sur le plurilinguisme en Suisse selon lequel le pays se compose de quatre groupes linguistiques nationaux, dont trois langues sont officielles et jouissent du même statut.

Mais simultanément, les interviewés mentionnent plusieurs situations où ce plurilinguisme – notamment l'égalité du choix linguistique – n'est pas praticable et où les pratiques linguistiques que décrivent les interviewés diffèrent de celles prônées par l'institution. Comme nous avons déjà pu l'observer dans les conceptions sur la représentativité linguistique, il s'agit de situations dans lesquelles il est considéré que les différentes langues n'ont pas le même poids. De plus, le trilinguisme est réduit à deux langues, le français et l'allemand.

Nous avons déjà observé au chapitre précédent que les recruteurs connaissent peu les Instructions de promotion du plurilinguisme et privilégient une logique de rationalité et d'efficacité concernant les langues. Cela se vérifie aussi pour la gestion des pratiques linguistiques.

Le présent point s'articule autour de deux sous-chapitres. Dans le premier, je vais présenter comment les collaborateurs reproduisent la conception officielle du plurilinguisme. Dans le deuxième sous-chapitre je vais montrer comment, en pratique, cette conception est perçue comme non-praticable et que plusieurs obstacles empêchant des pratiques linguistiques plurilingues sont évoqués.

3.1. Discours préformé : le plurilinguisme à l'Administration fédérale comme le reflet du régime linguistique suisse

Dans ce qui suit, je vais montrer que les interviewés adoptent un discours ne remettant pas en cause le plurilinguisme à l'Administration fédérale et selon lequel le plurilinguisme est totalement intégré dans les pratiques quotidiennes. L'essentiel de ce discours préformé est que le plurilinguisme fait partie de la Suisse et qu'il est évident que dès lors, l'Administration fédérale fonctionne en plusieurs langues :

33: Für mich ist es einfach ein Faktum dass in der Schweiz mehrere Sprachen gesprochen werden und darum find ich das wichtig und gut und kann mir eigentlich nicht vorstellen, wie es anders sein sollte. Darum hab ich mir noch nie gross überlegt ob jetzt das jetzt gut oder schlecht ist, für mich ist das wertneutral, letztlich ein Spiegelbild des Landes [...] das ist so, damit müssen wir umgehen und fertig.

32 : Nous voulons, dans nos pratiques, refléter le fait que la Suisse est un pays plurilingue et une Administration fédérale d'un tel pays doit veiller à ce que les différentes communautés linguistiques soient bien représentées. Pour moi cela est un souci qui dépasse de loin des soucis de simple qualité ou de facilité du travail et de flexibilité dans l'organisation, mais c'est un souci tout à fait général, qui a trait à la nature même de l'Etat.

Dans ce discours, le plurilinguisme à l'Administration fédérale est présenté comme une évidence qui a toujours existé. Ainsi, le directeur de l'Office 2 considère que la pratique linguistique bilingue est probablement spécifiquement suisse et y est ancré dans les consciences :

33 : Also dass jeder den Anderen versteht ist vielleicht schon ein Schweizer Spezifikum, und wenn sie da mit Ausländern zu tun haben dann ist das nicht im Bewusstsein, da muss man sich auf eine Sprache einigen und wenn das nicht geht, dann im schlimmsten Fall mit einer Übersetzung funktionieren.

Ce discours préformé s'exprime de trois manières : premièrement, la plupart des interviewés définissent le plurilinguisme comme un élément tout à fait normal et incontesté de leur lieu de travail. J'ai appelé cette conception le « plurilinguisme naturalisé ». Deuxièmement, le plurilinguisme est très souvent décrit comme une plus-value, que ce soit au niveau de l'attractivité du lieu de travail ou au niveau personnel. Généralement, aucun problème n'est attribué à sa mise en pratique. J'ai nommé cette conception le « plurilinguisme positif ». Troisièmement, il est considéré que le plurilinguisme ne nécessite pas de mesures de promotion particulières : comme tous les employés auraient suffisamment de compétences dans les

différentes langues, sa mise en œuvre se ferait pour ainsi dire automatiquement. J'ai appelé cette conception le « plurilinguisme porté par les collaborateurs ».

Ces conceptions du plurilinguisme sont essentiellement liées au bilinguisme français-allemand et non pas au trilinguisme français-allemand-italien. Je traiterai spécifiquement de la conception de la langue italienne.

- *Un plurilinguisme naturalisé*

Tous les interviewés considèrent le plurilinguisme à l'Administration fédérale comme quelque chose qui va de soi et de pair avec le plurilinguisme officiel du pays :

40: J'ai quand-même le sentiment qu'à Berne on part de l'idée que c'est quand-même dans l'ordre des choses que chacun parle sa langue [...] pour nous je trouve que c'est naturel que chacun puisse parler sa langue [...] c'est naturel pour chacun d'entre nous de travailler dans notre langue, je sais pas si c'est particulier à notre division mais je crois pas.

Le système fondé sur la compréhension passive de l'allemand et du français s'apparente à un système de *lingua franca* bilingue : selon les interviewés, chaque collaborateur peut en général s'exprimer en allemand ou en français et il sera compris par son interlocuteur. Ce système évite que tous les collaborateurs doivent s'exprimer dans une seule langue, comme cela est le cas dans les organisations qui ont établi un système classique de *lingua franca*.

Pour la plupart des interviewés, cet « ordre linguistique » s'est établi tout seul et des pratiques linguistiques bilingues se sont instaurées à l'Administration fédérale sans que cela ait dû être réglementé. Cette pratique serait entrée dans les habitudes sans que cela ait été décidé de manière volontaire. A noter d'ailleurs l'utilisation fréquente du mot « irgendwie » (« d'une façon ou d'une autre ») dans les citations suivantes. La plupart des interviewés sont de l'avis que des règles formelles spécifiques ne sont pas nécessaires pour le réguler :

25: Ich denke es hat sich irgendwie ein bisschen eingependelt, also gewisse sprechen auch Französisch mit den, also Deutschschweizer gibt es auch, die Französisch sprechen mit den Französischsprechenden, also dort ist es ein bisschen unterschiedlich, wird nicht nur muttersprachegemäss gesprochen. Aber ich denke, das hat sich einfach so ergeben.

26: Persönlich bin ich der Meinung, häufig man braucht keine Weisungen sondern es braucht den Willen, etwas zu tun. Und wenn man etwas tun will, kann man es auch ohne Weisungen.

Le plurilinguisme est vu comme quelque chose qui est quotidiennement perpétué par les pratiques et la volonté des collaborateurs. C'est à eux de s'adapter à la situation plurilingue et de s'engager de façon à ce que leurs compétences linguistiques soient suffisantes pour permettre un lieu de travail bilingue :

45 : Si possible on les teste [les langues]. Mais après je veux dire, une fois qu'ils sont là, c'est un peu débrouille-toi.

44 : Ici chacun fait son mail, on discute jamais de traduire quoi que ce soit. Celui qui comprend pas tant pis pour lui.

5 : Also jetzt intern dünkt mich, wer hier ist muss irgendwie zu Gang kommen mit denen Sprachen.

Que cette règle de la „double lingua franca“ soit perçue comme implicite et se réalise sans intervention spécifique, lui confère un caractère indiscutable, voire immuable : selon les interviewés, cet arrangement linguistique fonctionne sans que l'on y réfléchisse trop. Il s'agit d'une règle complètement intégrée au quotidien et qui n'est pas remise en question. Les interviewés décrivent l'adaptation à cette règle comme naturelle et non pas comme un comportement spécifique qui doit être assimilé de manière consciente :

29 : Irgendwie man kommt rein.

Le stade idéal, mentionné par plusieurs collaborateurs, est atteint quand ils ont complètement intégré les deux (voir trois langues pour les italophones) et ne remarquent même plus la différence entre elles. Le bilinguisme sur leur lieu de travail leur semble ainsi tellement naturel qu'ils ne s'en aperçoivent même plus : ils ne savent plus dans quelle langue ils communiquent, dans quelle langue leurs collègues leur parlent ou dans quelles langues les textes qu'ils lisent sont rédigés :

23 : En plus je vous dis, je fais vraiment toute la journée en trois langues, à un certain moment je me rends plus compte, je lis et je comprends, je me demande plus dans quelle langue je suis en train de lire.

26 : Wenn ich dann schreibe, ein e-mail schreibe, schreibe ich es auf Deutsch. Das mache ich auch mit anderen Frankophonen und da bekomme ich dann eine Antwort auf Französisch und dann les ich das und dann ist das auch ok. Also, man kommt da so an eine gewisse Normalität hinein. Es fällt nicht, es fällt eigentlich gar nicht mehr so auf.

Nous avons pu observer ce mélange des langues pendant nos « stages » d'observation dans les deux offices. Au niveau collectif, il s'exprimait dans des réunions d'équipe avec un nombre de participants restreint. Dans ces réunions,

presque toutes les personnes utilisaient deux langues. Par exemple j'ai fait l'observation suivante après une séance d'équipe de six personnes – une francophone, une italophone et quatre germanophones :

Trois des Suisses allemands s'expriment au moins une fois en français, essentiellement lorsqu'elles s'adressent au romand. Le romand parle en français, traduit néanmoins certaines parties en allemand. Il ajoute certains commentaires en allemand. La Tessinoise fait son exposé en français mais fait ses autres commentaires en allemand, même lorsqu'il s'agit d'ajouts plus longs. (notes d'observation, E.Kobelt).

Au niveau individuel, nous avons pu observer des francophones qui avaient intégré beaucoup de mots allemands dans leur vocabulaire. Cette phrase émise par un francophone retranscrite lors d'une séance d'équipe en est un exemple :

Le gros des Pendenzen que je veux vorzeigen à vous tous. (notes d'observation, E.Kobelt)

Selon nos propres observations sur le terrain, la „double lingua franca“ s'était instaurée comme pratique surtout à l'Office 2. Ma collègue, Stéphanie Andrey, a observé une certaine rigidité dans la mise en pratique de ce bilinguisme institutionnel. Elle a observé que les locuteurs le lient fortement avec le droit de s'exprimer dans leur langue. Ainsi, des personnes s'exprimant avec facilité dans les deux langues n'en parlaient qu'une seule. Selon Stéphanie cela menait à des situations étranges et artificielles. Par exemple, elle avait entendu une collègue germanophone s'exprimer en français dans le couloir, selon elle à un très bon niveau. Pourtant, cette personne ne s'adressait à elle qu'en allemand dès le début de son activité, même si ça aurait facilité la conversation si elle avait eu lieu en français ; surtout au début du stage, lorsque Stéphanie devait s'habituer à un environnement germanophone et à la langue allemande :

Elle m'a parlé tout le temps en allemand même si elle voyait très bien que je ne le comprenais pas et je n'arrivais pas bien à m'exprimer. Après elle me dit que je peux aussi parler français mais elle ne fait aucun effort de le parler avec moi, bon, on parle allemand. Puis aujourd'hui elle vient au corridor, elle parle avec X et elle parle super bien français et les deux ne font que parler français. (notes d'observation, S.Andrey).

De la même manière que cette collaboratrice germanophone, Stéphanie a l'impression que certains collaborateurs francophones refusent catégoriquement de parler l'allemand. Face à ces personnes, Stéphanie, qui elle-même parle parfois en allemand – surtout pendant les pauses - se sent mal à l'aise :

« Quand elle est là je ne me sens pas trop de parler allemand parce que je me demande si elle ne pense pas que je doive parler français » (notes d'observations, S.Andrey).

Selon mes propres observations à l'Office 1, c'est seulement dans un cadre formel que les deux langues sont utilisées comme « *linguae francae* ». Dans les couloirs, les germanophones et non-germanophones communiquaient en allemand standard.

- *Un plurilinguisme positif*

Cette attitude nie d'éventuelles difficultés qui pourraient être liées à un lieu de travail bilingue. En effet, les interviewés soulignent qu'il n'en existe pas ou très peu. De manière générale, le bilinguisme n'est jamais considéré comme problématique et tous les interviewés disent pouvoir écarter d'éventuels malentendus liés aux langues de manière très simple, en questionnant des collègues ou en demandant des compléments d'information :

44: Les langues, on ne discute jamais de la langue, et il y a jamais de frustrations, j'entends, il y a jamais quelqu'un, j'ai pas compris ou alors ça il faudrait traduire ou. Jamais.

26: Ich kann mich nicht daran erinnern in meinem Bereich, dass wir in irgendeinem Projekt ein Problem gehabt hätten weil sich irgendwie paar Wochen vorher zwei nicht ganz gut versanden hätten, und dass einzig und allein auf die Sprache zurückzuführen wäre. Dass man sich sonst nicht versteht, oder, das gibt's ja auch sonst immer wieder. Aber dass nur auf die sp=, glaub ich nicht.

Lorsque les interviewés mentionnent tout de même certains efforts que cela implique de devoir régulièrement lire des documents et écouter des collègues dans une langue autre que leur langue première, ces efforts sont immédiatement minimisés. Trois façons de le faire peuvent être observées : les interviews soulignent qu'il est normal de faire ces efforts, montrent que ces efforts sont monnayés par des avantages personnels ou affirment qu'ils ne sont en aucun cas insurmontables.

Un premier effort mentionné est situé au niveau du traitement des dossiers qui nécessiterait davantage de temps et de concentration lorsque ceux-ci ne sont pas rédigés dans la langue officielle première du collaborateur en charge. Parfois, des parties ne sont pas comprises et doivent être discutées avec des collègues ou avec le collaborateur ayant rédigé le dossier. Un deuxième effort est lié à la compréhension orale, où il est possible que des finesses ne soient pas saisies. Cela impliquerait parfois une clarification ultérieure qui n'aurait pas été nécessaire si tous les collaborateurs impliqués avaient partagé la même langue première. Un troisième

effort concerne la planification du travail, dans laquelle il faut par exemple prendre en compte que tous les documents officiels doivent être traduits:

35 : Wie soll ich sagen, es ist sicher nicht gravierend. Aber es sind, wie ich gesagt habe, die Feinheiten, verstehen sie. Die Feinheiten der Sprache, oder. Wenn wir an einem Projekt zusammen arbeiten, das ganze Team, also die fünf die ich erwähnt habe, wenn sich dann irgendein Deutschschweizer einbringt, und dann die Französischsprechenden, es sind die Feinheiten, die dann vielleicht vom Deutschsprechenden nicht so ganz verstanden werden, wie es eigentlich die Französischsprechende möchte. Oder umgekehrt natürlich auch, also diese Probleme gibt's, das ist so [...] Das ist uns auch bewusst, dass ähm wenn wir an einem Tisch zusammensitzen, dass es halt ein bisschen länger dauern kann, um dann wirklich Frau X nochmals zu sagen, weißt du, wir haben das und das und das so gemeint, es ist nicht so, wie du das effektiv verstanden hast.

La plupart des interviewés soulignent que le plurilinguisme sur leur lieu de travail est quelque chose de positif qui leur procure le plaisir de pouvoir exercer et améliorer leurs compétences linguistiques sur leur lieu de travail. Ils mentionnent aussi des différences culturelles entre les communautés linguistiques qui rendraient la collaboration plus intéressante. Le plurilinguisme est décrit comme un élément enrichissant et amenant une plus-value à leur travail:

45 : Au niveau simplement interne avec les trois langues c'est déjà intéressant. Très enrichissant. Et ensuite pouvoir apprendre d'autres langues aussi.

23 : Quotidiennement je dois switcher chaque seconde. Mais c'est une richesse.

Plusieurs interviewés semblent déjà avoir eu une affinité avec les langues et le plurilinguisme avant de travailler à l'Administration fédérale. Certains font référence à leur intérêt aux langues étrangères :

27 : Ich finde das sehr positiv muss ich sagen wie ich profitiere auch sehr von den Sprachen. Gut, ich liebe die Sprachen, das muss ich schon sagen.

D'ailleurs, une interviewée francophone se montre déçue que beaucoup de germanophones s'adressent à elle en français : cela l'empêcherait de faire des progrès en allemand. D'autres interviewés disent être habitués à un environnement plurilingue pour plusieurs raisons : ils ont grandi dans des familles ou dans des cantons plurilingues, vivent dans des familles plurilingues, habitent dans une différente région linguistique ou encore ont déjà travaillé dans des organisations plurilingues.

Plusieurs interviewés ont aussi mentionné que le plurilinguisme sur leur lieu de travail leur avait permis d'améliorer leurs compétences linguistiques, ce qui constituerait une plus-value qui sera certainement valorisée dans la recherche d'un futur travail:

29 : Pour moi c'est l'occasion d'apprendre le français, d'avoir de l'exercice [...] ich glaube, dass ich nach zwei Jahren Arbeit im Amt sehr viel besser Französisch spreche als heute, und das ist für mich ein ganz grosser Pluspunkt

44: Il [le collaborateur] doit faire un effort et avec le temps on s'adapte, quoi. Je pense que c'est une chance énorme pour beaucoup de collaborateurs qui ont changé ensuite, il y a énormément de roulement, on a eu 7 départs sur 9 [spécialistes] en moins d'une année. Tous sont partis dans des entreprises privées et toutes ces personnes ont quitté l'office avec clairement plus de compétences linguistiques, et les langues étaient toujours un plus. Ils ont clairement pu progresser.

47 : Per me è un vantaggio: sono obbligata ad usare le altre lingue.

D'éventuelles répercussions positives du plurilinguisme de l'Administration fédérale sur la qualité du service à la population ou en matière d'égalité des chances entre les groupes linguistiques, prépondérants dans le discours institutionnel ne sont que très rarement mentionnées.

- *Un plurilinguisme porté par les collaborateurs*

Les compétences linguistiques sont perçues comme le pilier central des processus de travail bilingues. Tous les interviewés considèrent ces compétences comme données.

44 : Même les secrétaires qui sont bernoises depuis toujours parlent le français et il y a pas de problèmes. Ou ils me répondent en allemand ou je leur parle en allemand et ils me répondent en français, c'est très indifférent.

L'exception est faite par ceux qui travaillent dans des unités où ils sont les seuls non-germanophones. Dès lors, ils ne parlent qu'en allemand avec leurs collègues, que ce soit dans des moments formels ou informels.

Pourtant, nous avons pu voir au chapitre précédent sur la représentativité linguistique que les compétences linguistiques ne sont pas systématiquement testées lors de l'entretien d'embauche. Selon les interviewés, les compétences linguistiques ne sont que très rarement discutées après l'engagement, par exemple lors de l'entretien d'évaluation. Au cours de leur carrière, seulement deux interviewés ont été invités à prendre des cours de langue, notamment pour améliorer leur

allemand. De manière générale, les cadres considèrent que c'est aux collaborateurs de savoir s'ils ont besoin ou non de suivre un cours :

32 : Je suis de l'avis qu'en matière de formation continue, mes collaborateurs sont suffisamment mûrs et adultes pour identifier leurs lacunes et choisir eux-mêmes les priorités pour les formations continues. Il y en a qui suivent des cours de langue mais il n'est pas nécessaire de leur dire suivez un cours de langues pour combler les lacunes que vous avez. J'estime que ces choix-là c'est la motivation personnelle qui doit être déterminante et pas un ordre du chef. Il faut être motivé pour apprendre.

Non seulement les cadres, mais aussi des collaborateurs sont de cet avis :

20 : Je pense pas qu'on offrant les choses [cours de langues] on va promouvoir le plurilinguisme. C'est plutôt quelque chose qui doit venir des collaborateurs.

Environ un quart des interviewés ont jugé nécessaire d'améliorer leurs compétences linguistiques par un cours de langue : quatre francophones et deux italophones ont pris des cours d'allemand, deux germanophones des cours de français. Des cours d'italien ont été suivis par quatre germanophones et un italophone. Deux personnes ont jugé les cours de langue suivis comme indispensables pour leur adaptation au lieu de travail. Pour les autres, l'utilité se situait dans d'autres domaines, notamment dans intérêt personnel pour cette langue.

De nouveau, l'impression est donnée que le plurilinguisme à l'Administration fédérale ne pose pas de problèmes importants et qu'une adaptation spécifique – comme prendre des cours de langues - n'est pas nécessaire. D'ailleurs, plusieurs interviewés avaient mentionné le manque de temps pour suivre des cours de langue, ce qui montre également que ceux-ci ne sont pas considérés comme vitaux et prioritaires pour pouvoir être fonctionnel à l'Administration fédérale.

Dans les deux offices, cette attitude est appuyée par les Services de personnel qui, lors de ma récolte de données, étaient responsables pour la transmission des demandes de cours de langues à la direction. Selon le Directeur du personnel de l'Office 1, l'Office est généralement généreux mais ne pousse pas particulièrement ses employés à suivre un cours.

Dans l'Office 2, il est impératif de prouver au préalable que des compétences linguistiques spécifiques sont exigées par le poste pour obtenir un financement complet des cours de langue. Selon le Service du personnel, la formation linguistique

est une préoccupation de secondaire dans l'Office parce que la plupart des collaborateurs ont déjà des compétences suffisantes à l'entrée de leur fonction.

Il a été difficile de vérifier nous-mêmes ces pratiques lors de nos « stages » d'observation. Comme chacun s'exprimait en français ou en allemand – en choisissant la langue qu'il maîtrisait le mieux – l'on ne pouvait pas se faire une idée du niveau actif de la deuxième langue. Lors des séances que nous avons observées, nous ne pensons pas qu'il y ait eu des malentendus liés à la langue ; par contre nous ne pouvons pas savoir si tout ce qui était dit était également compris. Pourtant, selon nous, les compétences linguistiques d'au moins une collaboratrice - une secrétaire de direction - étaient défailtantes à l'Office 2 :

Je me rends vraiment compte que la secrétaire X a beaucoup de peine avec le français parce qu'elle doit appeler Y pour qu'il lui dise ce qu'il a écrit dans un document qu'il a écrit en français. (notes d'observation, S. Andrey).

3.2. Effacement de l'italien

Comme nous venons de le voir, le plurilinguisme à l'Administration fédérale est réduit à un bilinguisme français – allemand. Lorsqu'ils s'expriment sur le plurilinguisme sur leur lieu de travail, les interviewés n'évoquent spontanément que ces deux langues. Questionnés à ce sujet, ils estimaient que l'italien n'en fait pas partie parce qu'il n'y aurait pas suffisamment de locuteurs de langue première italienne, que ce soit au niveau de l'Administration fédérale ou de l'ensemble de la population. Selon un interviewé, le trilinguisme à l'Administration fédérale est une fiction et disparaîtrait de plus en plus. Une interviewée remarque qu'aucune règle formelle n'empêche l'emploi de l'italien mais qu'il s'agirait d'une règle implicite :

33: Ich würde jetzt meinen es funktioniere die Bundesverwaltung eigentlich faktisch zweisprachig. Also die Dreisprachigkeit ist eine Fiktion [...] Ich habe mich auch schon gefragt, wie das zustande gekommen ist. Irgendwann haben die offenbar umgestellt oder sind zur Umstellung genötigt worden. Im Parlament ist es ja dasselbe. Die können ja keine (Boten) auf Italienisch. Sobald sie das machen muss sich ja auch niemand mehr bemühen, sie zu verstehen. Dann verschwindet es. Das ist irgend ein Kippeffekt, der hängt sicher mit dem Zahlenverhältnis zusammen und hängt vielleicht schon damit zusammen, dass italofone Mitarbeiter eher noch zahlenmässig untervertreten sind, weil viele halt vielleicht eine gewisse Zeit hier sind, nach der Ausbildung und dann wieder in ihr Herkunftskanton gehen weil sie auch wieder in ihrer Muttersprache schwergewichtig kommunizieren wollen. Das führt

dazu, dass aus dem Ehrenpostulat der Dreisprachigkeit bereits eine faktische Zweisprachigkeit geworden ist.

40: Au fond, je pense qu'il y a une partie aussi d'autocensure puisqu'il n'y a aucune règle qui interdit à un italoophone d'écrire dans sa langue, mais personne ne le fait, c'est comme une règle non écrite qu'on fonctionne de manière plurilingue mais c'est vrai que ce plurilinguisme se limite au français et à l'allemand, de fait.

Cette « disparition » de l'italien est aussi expliquée par le fait qu'il serait moins important pour les italophones de pouvoir travailler dans leur langue. Selon les interviewés non-italophones, les italophones se seraient habitués à s'exprimer en français ou en allemand. Beaucoup d'italophones de l'Administration fédérale auraient étudié dans une autre région linguistique ; par ce moyen, ils auraient acquis des compétences linguistiques supérieures dans au moins une des deux langues. Dès lors, il serait moins important que les italophones aient la possibilité de s'exprimer dans leur langue.

33 : Italofone reden dann meistens französisch oder deutsch, die haben sich das so angewöhnt

Dans le cadre de leur réflexion sur l'italien à l'Administration fédérale certains interviewés distinguent entre l'italien en tant que « langue de traduction » et en tant que « langue de travail ». A l'interne, l'italien aurait uniquement la fonction de la première puisque tous les documents officiels doivent être traduits dans les trois langues officielles. Sinon, cette langue serait utilisée uniquement dans la communication externe par les collaborateurs qui sont expressément engagés pour cela.

Que l'italien soit aussi peu présent est perçu comme regrettable, mais aussi comme inévitable, non seulement à cause de sa faible proportion par rapport aux deux autres langues officielles : une autre raison importante serait que beaucoup de collaborateurs ne possèderaient aucune base de compétences en italien. Que l'ensemble des collaborateurs s'approprient ces bases est jugé trop difficile ou compliqué, et l'utilisation de l'italien au même titre que les deux autres langues est considéré comme inimaginable:

24 : Mais je pense que euhm il y aurait plus à faire si on voulait pousser l'italien. Parce qu'on aurait plus de personnes à introduire dans l'italien. Donc de ce côté je vois un peu plus de peine à motiver je dirais les personnes à apprendre encore l'italien.

26 : Und das ist ein bisschen eine Missachtung der Italofofen, aber es wird dann schon kompliziert, wenn man noch Italienisch auch noch können müsste.

4 : Wenn ich jetzt eine Sitzung mit dem S ((Amtschef)), mit dem Herr H ((Personalchef)) und dann redet er nur Italienisch, die würden nur lachen würden sagen ja, ok, merci vielmal.

Un aspect qui minimiserait encore davantage le poids de la langue italienne à l'Administration fédérale est que les besoins en italien pour les contacts externes est minime : non seulement à cause du nombre peu élevé d'italophones en Suisse mais également parce que les institutions tessinoises s'adresseraient souvent en français ou en allemand à l'Administration fédérale :

4 : Die Tessiner reden alle Französisch. Also für die Tessiner ist meine Kollegin Frau G, also sie hat einen welschen Familiennamen aber sie ist eine Deutschschweizerin, äh, sie redet nur Französisch mit dem Tessin, und das läuft problemlos [...] Von diesen 26 Kantonen sind die Tessiner, meistens kommunizieren sie direkt auf Französisch. Sie schreiben direkt auf Französisch, also nicht mal Italienisch.

Selon les interviewés, les collaborateurs italophones s'adaptent à cette situation et s'expriment uniquement en français ou en allemand dans les contacts internes. Eux-mêmes reproduisent les arguments des interviewés germanophones et francophones : adopter une autre langue de travail que la leur ne leur poserait pas de problème parce qu'ils sont habitués à le faire. Ils sont de l'avis que leurs revendications ne peuvent pas aller trop loin puisque qu'une petite minorité ne parlerait italien en Suisse. Cela serait exagéré de demander que leurs collègues non-italophones comprennent cette langue de la même manière qu'eux-mêmes comprennent le français et l'allemand.

6 : Je comprends que les Suisse allemands n'ont pas l'obligation de parler italien, je ne suis pas extrême.

Les interviewés parlent de certaines tentatives qu'eux-mêmes ou des collègues auraient faites pour introduire l'italien. Par exemple, une interviewée avait décidé une fois de rédiger un procès-verbal en italien. Une autre avait le projet d'inviter une personne italophone pour une conférence. Mais ces démarches ont échoué et d'autres collaborateurs également qui en avaient entreprises ne les ont pas poursuivies :

45 : Il y en avait un, un Tessinois rebelle, qui parlait en italien, et bon ok, on lui disait, si tu parles pas trop vite ça va quoi. Mais c'est vrai qu'après c'est des problèmes pour des procès-verbaux, si la personne qui fait le procès-verbal parle pas l'italien. C'est quand-même, bon c'est pas normal, à la base, c'est vrai, mais c'est une réalité de fait, c'est comme-ça. Donc il a du switcher sur le français ((rit)).

De telles anecdotes sont très souvent soulignées de rires. Avec le recul, les personnes perçoivent ces tentatives d'imposer l'italien dans les pratiques linguistiques à l'interne comme absurdes. Ceci montre à quel point les rapports de forces sont intégrés : selon les interviewés italophones l'italien a trop peu de poids pour pouvoir être parlé sur le lieu de travail et il est risible d'imaginer que la situation change.

Pourtant, bien que les interviewés italophones eux-mêmes perçoivent la disparition de l'italien comme évidente, les blagues qu'ils en font à ce sujet ont un arrière-goût amer d'injustice. Ils ne trouvent pas juste de devoir savoir le français et l'allemand alors que leurs collègues francophones et germanophones n'ont besoin d'aucune notion d'italien. Ce sentiment d'injustice est nourri par l'impression que leurs collègues non-italophones ne font aucun effort pour essayer de comprendre d'éventuelles contributions en italien. De plus, ils se montrent déçus que leur effort supplémentaire en matière de compétences linguistiques ne soit pas compensé autrement que dans des remarques admiratives. Ne pas avoir la possibilité d'utiliser la langue de leur choix ne leur semble pas poser un problème en soi mais ils sont mécontents qu'ils doivent faire valoir davantage de compétences linguistiques que leurs collègues germanophones et francophones et que cela ne soit pas valorisé :

11: Chez nous l'italien c'est freiné avec cette excuse que les gens ne comprennent pas, alors ils nous prient de le faire en français [...] Des fois ça m'a donné cette impression un peu que oui, ben, connaissance des trois langues, c'est idéal, toi, vous les tessinois, ah parfait tip top tip top, mais au fond quand il y a quelque chose effectivement d'important, pour revenir aux langues, il faut s'exprimer tout le temps en français ou bien en allemand [...] C'est ça qui me dérange, à nous ils nous demandent tout, et ils font encore comme ça, ah vous êtes forts les tessinois, vous parlez trois langues, ah, incroyable, magnifique et tout. Et puis ben voilà, on ne voit pas la même chose de l'autre côté [...] Mais en même temps je comprends que si le 95% des personnes ne comprennent mais vraiment rien, ça sert à rien, ça on est d'accord. Le problème c'est qu'est-ce qu'il faut corriger, c'est moi qui doit parler le français ou c'est vous qui devez comprendre l'italien ? Bien sur, s'ils comprennent bien déjà deux langues on ne peut pas non plus imposer encore une troisième.

48 : I ticinesi sanno tre lingue ma non è riconosciuto e anzi non sono nella lingua giusta, mentre i tedeschi magari sanno una sola lingua e sono in posizione migliore. Ciò fa un po' arrabbiare.

47: Da quando sono arrivata mi sono resa conto che lo sforzo lo faccio io ma non per forza gli altri. Io parlo una lingua con loro ma da parte loro non c'è sforzo verso gli italofofoni. Da parte loro non c'è sforzo. Se voglio scrivere in italiano non apprezzano.

Pour ne pas rendre les exigences linguistiques entre ses collègues et elle-même

encore plus déséquilibrée, une interviewée italophone a d'ailleurs caché à ses collègues germanophones qu'elle a suivi un cours de suisse allemand : elle trouve qu'ils devraient au moins se donner la peine de parler le bon allemand parce qu'elle fait déjà assez d'efforts pour leur parler en allemand.

D'après ces observations, nous constatons que l'omission de l'italien comme langue parlée à l'Administration fédérale est « normalisée ». Les interviewés trouvent que c'est compréhensible que l'italien ne soit pas utilisé sur leur lieu de travail pour deux raisons : l'ensemble des collaborateurs n'en aurait pas les compétences suffisantes et le nombre d'italophones à l'interne et à l'externe de l'Administration serait trop petit. Ces perceptions sur la langue italienne s'apparentent aux « suppositions de bon sens » (« common-sense-assumptions ») de Faircough (1989). En effet, les interviewés non-italophones semblent tellement avoir intégré le rôle marginal donné à l'italien qu'ils ne mentionnent même pas cette langue lorsqu'ils s'expriment sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale.

Pourtant, l'effacement de l'italien n'est pas le seul élément traduisant des rapports de forces entre les langues officielles à l'Administration fédérale. Dans plusieurs situations, il est considéré que le système de la « double lingua franca » que les interviewés mettent toujours en avant lorsqu'ils décrivent le plurilinguisme sur leur lieu de travail n'est pas praticable et que l'allemand est privilégié dans plusieurs situations. Les mécanismes qui mènent à ce « plurilinguisme déséquilibré » feront l'objet du prochain point.

3.3. Quatre obstacles menant à un « plurilinguisme déséquilibré »

En même temps que les interviewés affirment que le plurilinguisme à l'Administration fédérale leur semble normal, ils expliquent pour quelles raisons ce plurilinguisme est « déséquilibré » : l'allemand a le plus de poids, suivi par le français, puis par l'italien qui n'a – comme nous venons de le montrer – pour ainsi dire aucune ampleur.

4 : Deutsch ist sicher massgebend. Man sagt immer Mehrsprachigkeit französisch, aber 60-70% ist deutschschweizer. Der Rest ist Französisch, Italienisch ist nicht unbedingt gefragt.

Le poids moindre du français par rapport à l'allemand est avant tout remarqué par les francophones. Alors que plusieurs germanophones affirment que les deux langues jouissent d'un statut égal, les francophones se montrent sceptiques. Comme l'indique

la citation suivante, il y a même des francophones qui sont d'avis que leur langue n'a aucun poids au sein de l'Administration fédérale et qu'il ne s'agit que d'une langue de traduction :

44 : Il y a beaucoup de gens qui trouvent les Romands et le français sympathiques comme but de vacances, comme culture, mais qui n'identifient pas du tout le français à une langue de travail [...] Je pense pas que ce soit un grand souci pour l'office, la question des langues. Du moment qu'il y a des francophones pour traduire des documents.

Les interviewés décrivent deux éléments principaux engendrant quatre obstacles qui empêchent, selon eux, que les directives officielles en matière d'égalité des langues officielles et de libre choix des langues officielles puissent être appliquées systématiquement : l'environnement de travail germanophone et les contacts extérieurs à l'Administration fédérale se déroulant avant tout en allemand. La source principale attribuée à ces obstacles est la proportion inégale des communautés linguistiques en Suisse. Cette disproportion mènerait non seulement à la disparition de l'italien mais aussi – à une moindre mesure – à celle du français.

Selon les interviewés, le fait que la majorité des collaborateurs soit germanophone mène à un environnement de travail où l'allemand est prédominant et dès lors indispensable, que ce soit à l'écrit ou à l'oral. Des processus de travail plurilingues deviendraient ainsi plus ardues parce que, dès le départ, plus de poids est conféré à l'allemand : l'allemand est la langue la plus parlée entre collègues, que ce soit dans les séances, les pauses ou dans les couloirs et la majorité des collaborateurs produisent des documents en allemand. Dès lors, les collaborateurs francophones et italophones sont censés disposer de très bonnes bases en allemand pour faire face à l'utilisation fréquente de cette langue sur leur lieu de travail (obstacle 1). Cela est renforcé par le fait que le (suisse-)allemand est également plus fréquent lors des conversations informelles (obstacle 2) et figure le plus souvent comme langue première des cadres et chefs de département (obstacle 3). La démographie linguistique de la Suisse ne mène pas seulement à une forte majorité de collaborateurs germanophones mais a aussi pour conséquence que la grande partie des demandes de l'extérieur sont formulées en allemand. Comme l'Administration est tenue de répondre dans la langue adoptée par ses interlocuteurs externes, cela signifie que l'allemand est plus sollicité (obstacle 4).

Face à cette situation, plusieurs interviewés francophones¹²² s'adapteraient et ne font pas valoir leur droit de s'exprimer dans leur langue. Ils préfèrent s'intégrer dans la dynamique de la langue majoritaire et s'exprimer en allemand.

46 : wha, qu'est-ce qu'on pourrait dire. C'est à nous de nous adapter.

Dans ce qui suit, je vais approfondir la manière dont les interviewés conçoivent ces éléments qui mènent selon eux à un « plurilinguisme déséquilibré » à l'Administration fédérale. Il s'agit d'éléments que les interviewés mentionnent généralement après avoir formulé les affirmations présentées au point précédent, à savoir que le plurilinguisme à l'Administration fédérale ne pose aucun problème. Nos propres observations viendront compléter les propos recueillis.

- *Obstacle 1 : documents de travail et traductions internes*

La grande majorité de collaborateurs germanophones entraîne que la majeure partie des documents soient produits en allemand, tout comme les documents de travail en circulation à l'interne. Comme décrété par l'Ordonnance sur les Services linguistiques, ceux-ci ne sont pas traduits dans les autres langues officielles. C'est pour cela que plusieurs interviewés mentionnent que les compétences en allemand doivent être plus grandes pour les francophones qu'inversement : alors qu'ils sont souvent amenés à lire des documents en allemand, les germanophones doivent le faire nettement moins fréquemment en français:

40: Mais il faut quand-même voir aussi que je pense comme francophone on attend plus de nous que nous n'attendons des germanophones. C'est un peu prétentieux de dire ça, peut-être que mes collègues seraient pas tout à fait d'accord. ((rit)). Déjà on peut montrer très clairement, les francophones s'expriment et écrivent en français, ça c'est vraiment la règle ici. Par contre la plupart de nos bases de travail, de nos documents de travail sont en allemand, donc c'est dans ce sens là que je trouve qu'on attend plus de nous. C'est vrai que le collègue germanophone quand il reçoit un texte, un long texte français, il se dit, COMMENT, et l'allemand, n'existe pas ? Euh et puis quand ils entendent non ils trouvent que c'est quand-même beaucoup de lire tout ça en français, que c'est pas *zumutbar*. Euh nous on aura pas cette réaction parce que c'est une habitude. Combien de fois on reçoit un gros document et il est écrit quelque part en bas sur la couverture *französisch folgt*. Parce-que c'est une traduction de texte. Donc, il y a quand-même des attentes assez importantes pour les Romands

¹²² Nous ne parlons plus des italophones puisque comme nous l'avons vu au point précédent, leur langue n'est pas considérée comme une langue de travail.

d'avoir une compréhension passive de l'allemand je dirais meilleure que celle qu'on attend des germanophones. Par la force des choses et par le rapport, par le rapport de nombre, c'est clair. Donc je dirais même avec toute la bonne volonté du monde il y aura toujours plus de textes en allemand que de textes en français, ça c'est évident. Des originaux, hein [...] je pense qu'on attend plus des romands que des alémaniques en matière de compréhension passive. Pour un français, c'est absolument évident et normal de pouvoir être en mesure de lire un texte allemand et je pense que l'inverse est pas forcément.

41 : Les dossiers qu'on traite sont quand-même à plus de 90% en allemand. Même si on rédige nos prises de position en français pour les francophones, les dossiers qu'il faut traiter ou étudier en règle générale arrivent en allemand.

Les observations de Stéphanie en tant que bilingue français-italien sur un lieu de travail de l'Administration fédérale rejoignent ces affirmations. Après sa première semaine de stage, elle fait la note suivante :

« Mon impression est que pour travailler à l'Administration il faut maîtriser l'allemand et pas uniquement de façon passive, il faut pouvoir comprendre les textes etc. Ce qui n'est pas simple parce qu'ils sont très techniques. » (notes d'observation, S. Andrey).

Cette situation a une répercussion sur les collaborateurs francophones, qui selon les interviews sont souvent sollicités pour faire des traductions internes. En effet, comme les textes officiels uniquement sont traduits par le service de traduction, les chefs des sections qui produisent d'autres types de textes doivent prévoir que des collaborateurs capables de traduire dans l'une ou l'autre langue travaillent pour eux. Vu la majorité des collaborateurs germanophones, la plupart des textes sont rédigés en allemand, cela nécessite donc des collaborateurs francophones qui les traduisent en français :

44 : Parce qu'on vient souvent avec le nombre de collaborateurs, le nombre de documents produit en quelle langue, mais il faut savoir que le plus souvent c'est simplement traduit en français à la fin. Par les petites souris romandes de Fribourg qui font les trajets et bossent huit heures par jour en buvant des tasses de thé. Il y en a plein dans ce bâtiment, hein. Les Romands sont souvent les plus gris des collaborateurs. Ceux qu'on remarque pas. Ceux qui font la traduction.

Plusieurs francophones mentionnaient une certaine injustice par rapport au fait qu'ils devaient faire davantage de traductions que les germanophones. Selon les interviewés, devoir traduire des textes internes peut être frustrant. D'abord, parce que les connaissances sur les techniques de traduction sont généralement manquantes et les collaborateurs doivent s'y former *ad hoc*. De plus, plusieurs interviewés mentionnaient que les traductions s'ajoutent souvent aux tâches

habituelles et leur prolongeraient ainsi leurs heures de travail. En outre, selon eux les tâches de traduction pouvaient également empêcher l'accès à des dossiers plus importants : certains collaborateurs étaient susceptibles d'être « réservés » pour assurer la traduction alors que les dossiers plus importants seraient donnés à d'autres personnes. Finalement, les compétences de traduction acquises au fil du temps ne seraient aucunement valorisées dans le milieu de travail, où uniquement les compétences scientifiques étaient au centre des exigences.

- *Obstacle 2 : conversations orales, surtout informelles*

Selon les interviewés, des compétences passives dans la deuxième langue suffisent souvent pour travailler à l'Administration fédérale. La deuxième langue serait seulement nécessaire pour comprendre d'éventuels collègues d'un autre groupe linguistique et pour la lecture de certains documents de travail. Il n'y aurait que très rarement des malentendus et l'utilisation de deux langues ne poserait pas problème : le vocabulaire de base utilisé lors des séances s'apprendrait rapidement et il suffirait souvent de saisir le contexte général de ce qui se dit.

Par contre, plusieurs interviewés francophones et italophones mentionnent des difficultés dans les moments informels, comme par exemple pendant la pause. Contrairement aux thèmes traités dans le cadre du travail, il n'est pas possible de s'y préparer. De plus, lors de ces discussions, un vocabulaire plus large que celui assimilé dans le cadre du travail est utilisé. Dès lors, certains interviewés se sentent exclus de la conversation:

48 : Se si tratta del lavoro quotidiano non è un problema perché è un tema conosciuto. Magari durante le pause, in cui si parla di temi con vocaboli che non si usano spesso, è già più problematico. Allora magari si ascolta ma non si interviene.

12 : Euhm, bon si on prend juste le travail, je pense que si on comprend ça va. Mais après il y a aussi justement les relations entre collègues, et là c'est quand même mieux de pouvoir parler aussi un peu quoi.

D'autre part, selon plusieurs interviewés, c'est aussi dans le contexte informel qu'il serait plus important de parler l'autre langue et non seulement de la comprendre. Alors que les conversations où chacun parle sa langue (le français ou l'allemand) fonctionneraient dans le cadre professionnel cela est considéré comme artificiel dans les échanges informels.

33: Ja, auch da bin ich der Meinung, dass vor allem im Smalltalk und in der ganz informellen Kommunikation ist es auch für die meisten Deutschschweizer etwas anderes oder halt etwas formalisierter, wenn sie sich in der Hochsprache ausdrücken. Das ist dann eine Art unnatürliche Kommunikationssituation vor allem wenn zwei Deutschschweizer miteinander reden und weil ein Welschschweizer auch dabei ist, Hochdeutsch sprechen. Es wird als gekünstelt wahrgenommen. Das heisst nicht, dass man es trotzdem tun soll [...] Also das ist schon ein, für mich persönlich ist das ein Unterschied, und ja, die wirklich ganz natürliche, vertraute Sprache und Kommunikation die findet dann doch auf schweizerdeutsch statt weil letztlich ist das nicht eine Dialektart, die man irgend beim Jassen und am Stammtisch verwendet, sondern letztlich ist das eigentlich die gesprochene Sprache.

Pour les mêmes raisons, il est même considéré comme favorable de s'exprimer si possible en dialecte et non en allemand standard lors des échanges informels. Cela augmenterait encore le caractère « naturel » de la discussion. Cela ne pose pas de problème à la majorité des interviewés qui comprennent et parlent le dialecte, certains même mieux que l'allemand standard. Ils se sont installés en Suisse allemande et travaillent à l'Administration fédérale depuis de nombreuses années. Pourtant, il existe d'autres interviewés qui au contraire se sentent encore plus exclus des conversations informelles à cause de l'utilisation du dialecte. Une personne exprime une certaine anxiété qu'il y ait une « dérive vers le dialecte ». Plusieurs interviewés se sentent volontairement écartés de la communication par le moyen du dialecte. Certains italophones comparent le suisse allemand au dialecte tessinois, que par respect aucun tessinois n'oserait parler en présence de non-Tessinois. Cette comparaison accentue encore l'incompréhension de la part des interviewés tessinois envers l'utilisation du suisse allemand : en effet, les deux dialectes jouissent d'un statut très différent dans la société. Alors qu'au Tessin, le dialecte est de moins en moins utilisé et que beaucoup de personnes ne savent pas le parler, le dialecte est omniprésent en Suisse allemande: c'est la variété linguistique utilisée à l'oral dans des situations de la vie courante.

Le fait que les Suisses allemands s'engagent à parler l'allemand standard dans toutes les sphères du lieu de travail est considéré comme la contribution des germanophones envers le plurilinguisme et s'ils y renoncent, cela est perçu comme non-respectueux. Pour ces interviewés, les germanophones doivent se donner la peine de parler l'allemand standard, tout comme les italophones et francophones doivent faire un effort et s'adapter à l'environnement de travail germanophone :

23: Pendant la pause, ils parlent le schyzerdütsch et moi désolée, ça je ne peux pas. Je comprends pas. Bon, ça va toujours de mieux en mieux dans le sens que gentiment il commence à rentrer dans la

tête etc. Mais je veux pas le parler. D'accord, essayer de comprendre, ça j'admets, ce serait magnifique d'arriver à comprendre et répondre *auf Deutsch*, mais non parce qu' ils m'ont dit qu'il y a des trucs de grammaire qui sont complètement différents que le Hochdeutsch donc j'ai peur d'oublier mon hochdeutsch. Je peux me débrouiller jusqu'à ce que= C'est pas une langue officielle, désolée, non. ((rit)) [...] Le chef vient dans notre bureau, ils discutent d'un cas ou des collègues discutent aussi souvent de cas et moi je pff j'entends, mais c'est du schwyzerdütsch, je n'écoute même pas. [...] Pour moi c'est encore inconcevable que des Suisses allemands parlent le dialecte quand ils ont une personne en face d'eux qui ne le comprend pas mais qui parle et comprend le hochdeutsch. Le Tessin aussi a un patois, mais jamais je le parlerais si je suis en face d'une personne allemande ou française qui comprend l'Italien.

20: Alors je dirais qu'au niveau de mon intégration au niveau social dans la division, en dehors, pendant les pauses, elle est plus compliquée. [...] Parce que là les collègues ne se donnent plus beaucoup de peine à parler le bon allemand. Ils ont l'obligation de parler le bon allemand pendant les séances, et puis aussitôt qu'on est entre nous c'est plutôt en suisse allemand. Ou bien alors les autres ils parlent directement en français parce qu'ils préfèrent parler le français que le bon allemand. Mais après il y a les autres qui parlent pas le français qui ne comprennent pas. C'est pas toujours évident. Et puis quand c'est sonore. Alors voilà ça fait que je ne vais plus forcément à toutes les pauses parce que des fois c'est plus source de stress qu'autre chose. Et puis à midi c'est un peu le même problème, donc j'ai besoin de faire autre chose ou bien faire plutôt du bilatéralisme. Mais ça c'est un problème personnel.

Les interviewés suisses allemands sont conscients des difficultés qu'ont certains de leurs collègues avec le dialecte et soulignent l'importance de veiller à s'exprimer en allemand standard dans un milieu de travail plurilingue comme leur. Cela serait une évidence. Pourtant, il serait plus difficile de se tenir à cette règle générale lors de situations informelles que lors de situations formelles. C'est lors de ces moments informels qu'ils « retomberaient » dans le dialecte, souvent sans s'en apercevoir. Certains avouent une certaine paresse plus grande pendant ce type de discussions :

3: Und wenn man die Leute verstehen will, wie sie auf den Gängen reden, in den Pausen reden, dann muss man ein gewisses Grundverständnis von diesen Dialekten. Aber das ist nicht, das ist mehr für die Integration, oder irgendwas Zusammengehörigkeitsgefühl, für die Arbeit selber ist es denke ich weniger ein Problem, weil dort switchen wirklich alle auf Hochdeutsch. Einfach, sie sind zu faul, und ich merke in den Pausen, sobald dass man das Gefühl hat, der Romand hört nicht mehr zu, dann wechselt man. Also einfach so schnell als möglich wechseln.

Nous avons également observé ce comportement lors de nos « stages » d'observation. Lors de ma participation à une séance, j'ai par exemple décrit dans mon cahier d'observations comment les germanophones parlaient en dialecte entre eux jusqu'à ce que la séance commence. Pendant la séance, ils s'exprimaient en

allemand standard mais changeaient en dialecte dès qu'ils abordaient un sujet qui ne touchait pas directement les participants non-germanophones présents. Par exemple, deux germanophones s'échangeaient en dialecte – d'un côté de la salle à l'autre – des informations à propos d'une personne mentionnée lors de la séance.

Il semble que ce qui est considéré comme normal dans les situations formelles – que l'allemand standard soit utilisé au détriment du dialecte suisse allemand – devienne artificiel et pénible dans les situations informelles. Une explication pour ce changement d'attitude dépendant du type de situation pourrait être trouvée dans l'observation que dans les situations informelles, les personnes sont moins disposées à faire des efforts pour la communication. Dès lors, parler allemand standard plutôt que le dialecte est considéré comme une contrainte. Pendant des situations formelles, celle-ci est moins perçue puisqu'elle fait partie de différents impératifs que des situations professionnelles formelles impliquent.

- *Obstacle 3 : Hiérarchie*

Selon les interviewés, les chefs de section sont déterminants en ce qui concerne les pratiques linguistiques des collaborateurs. Ainsi, les interviewés travaillant dans des sections où le français est régulièrement parlé, expliquent cette situation linguistique par le fait que le chef de section est francophone ou francophile :

44 : Il y a eu depuis maintenant plus de 10 ans une direction très francophone dans la section. Pendant 30 ans il y a eu B, un francophone, ensuite il était nommé chef pour une petite dizaine d'années et il parlait surtout le français. Il comprenait l'allemand, il parlait aussi très bien l'allemand, mais sa langue de travail c'était clairement le français, les séances de bureau c'était en français, les mails c'était en français etc. et il y a eu une certaine culture du français. Son suppléant était lui-même pour des raisons personnelles très francophone, très francophile. Et ils ont développé à eux deux une relation français au niveau des chefs et ça a déteint sur les collaborateurs, ensuite B est parti à la retraite, K est devenu chef. Il a nommé deux romands suppléants, N et moi. Donc à ce moment là c'était clair que la langue de travail des chefs était plus que le français [...] Et ça a suffi pour que le français soit une vraie langue de travail.

Parmi les 14 cadres interviewés seulement deux – un francophone et un germanophone – s'engagent activement pour que le français et l'allemand aient le même statut dans leur unité. L'un d'eux explique comment il tente d'aller contre cette tendance à privilégier des collaborateurs germanophones pour les tâches écrites en faisant la différence entre les textes devant effectivement être rédigés en allemand et

les textes rédigés en allemand par habitude mais qui pourraient tout aussi bien être rédigés en français. Cela créerait du travail pouvant être effectué en français et permettrait aux francophones de s'investir dans ce type de tâches qui sans la sensibilité de ce directeur, seraient réservées aux germanophones:

44 : Il y a aussi beaucoup des petites bricoles administratives autour des projets, la planification, le reporting etc., toutes ces petites choses qui occupent certainement à 30% un collaborateur et qu'on peut faire indifféremment dans une langue ou dans une autre. Et pour ça je trouve, moi je pousse beaucoup les francophones, vraiment par exemple la XX, ces idioties qu'on nous fait faire régulièrement, les *berichterstattung*, ces rapports, je les encourage de faire tout ça en français, tout d'abord il y a personne qui les corrige après, donc on gagne du temps, parce qu'évidemment dans la voie de service il y a pas un francophone donc il y a personne qui va corriger nos textes, du point de vue de l'efficacité on y gagne, et en plus on donne des tâches à des francophones qu'ils n'auraient sinon jamais. Normalement ces rapports et ces trucs sont toujours faits en allemand et traduits à la fin. Je trouve que pour les deux aspects tout le monde y gagne, enfin moi j'y gagne en tant que chef parce que je le corrige et puis c'est fini, et puis eux ils ont le privilège entre guillemets de pouvoir faire quelque chose que normalement ils ont pas le droit.

Les deux chefs de cadres susmentionnés sont également les seuls à encourager des pratiques linguistiques mixtes : ils disent engager le plus souvent possible deux collaborateurs - un francophone et un germanophone - sur le même projet. De cette manière, ils viseraient à favoriser une collaboration bilingue avec le but d'augmenter l'égalité des chances :

44 : Je trouve le mieux que je puisse faire pour les collaborateurs c'est leur donner les dossiers dans toutes les langues. Comme ça on a vraiment, tout est panaché puis euh, il y a plus une seule langue de travail pour qui que ce soit, c'est simplement deux langues de travail pour tout le monde. Ça je trouve vraiment, pour le travail quotidien je trouve que c'est la meilleure solution [...] Si on a cette culture de mélanger dès le premier jour de travail les gens, de les faire baigner dans une langue étrangère pour elle, ça se passe toujours bien.

32 : A la limite ils peuvent s'exprimer très très bien dans une autre langue, mais je tiens beaucoup à ce que cette Administration fonctionne comme une Administration d'un Etat plurilingue, c'est à dire qu'on vive le plurilinguisme [...] J'aime bien travailler en tandem, pour un dossier, pour la plupart des cas, en tout cas pour les grands dossiers il y a un tandem mixte du point de vue linguistique.

Ces deux pratiques sont les seules reportés où la promotion du plurilinguisme (ou du moins du bilinguisme) est consciemment prise en compte dans l'organisation du travail.

Selon les interviewés, un deuxième déséquilibre causé par la Hiérarchie se trouve au niveau des chefs d'office. Ceux-ci ne montreraient pas suffisamment que

l'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue. Lors des interviews, les francophones et italophones faisaient souvent part de leurs observations sur le comportement linguistique de la direction de leur Office lors d'évènements officiels. Dans les deux offices, ils considéraient que leur langue était négligée lors des dernières assemblées annuelles. Les interviewés de l'Office 2 se montraient déçus que le directeur n'ait prononcé aucune parole en français. Ils s'étaient en effet tous attendus à quelques mots symboliques en français pour se sentir les bienvenus. A l'Office 1 certains interviewés francophones ont déploré le fait que tous les intervenants externes étaient des germanophones.

Enfin, un troisième déséquilibre linguistique - déjà mentionné au chapitre précédent - dont la Hiérarchie est désignée comme responsable serait causé par le comportement des chefs de département. Ceux-ci empêcheraient le traitement égal du français et de l'allemand en exigeant des documents rédigés dans leur langue première, l'allemand. Des collaborateurs germanophones seraient ainsi privilégiés puisque cela éviterait la nécessité de traduire les textes avant la soumission :

44 : J'ai fait un papier en français pour B ((chef de département)). Une note d'information. De prise de connaissance, il n'y avait rien à décider. Deux pages. Le truc revient. *Ihr Auftrag ist, das Papier zu übersetzen*. Vous le faites une fois, la prochaine fois vous envoyez le papier directement en allemand. Ca veut dire que dès que ça commence à l'intéresser d'un point de vue politique, il faut que ce soit en allemand. Donc la pseudo-égalité ou équivalence des langues qu'on postule ou qu'on présuppose dans l'Administration fédérale n'existe en tout cas pas à ce niveau [...] je pense que le ton vient clairement du chef de département et de la direction. Et je suis persuadé que dans un office où il y a un directeur francophone il y a plus d'opportunités notamment de carrière pour les francophones dans l'Office.

- *Obstacle 4 : attentes de l'extérieur*

Tous les interviewés mentionnent que pour les contacts externes, que ce soit dans la communication orale ou la correspondance écrite, c'est la langue des « clients » - la population, les Administrations cantonales ou autres instances extérieures à l'Administration – qui est adoptée. Les répercussions sur les critères linguistiques formulés lors du recrutement ont déjà été énumérées au chapitre précédent. La langue des interlocuteurs externes, en lien avec le poste, détermine souvent si un

francophone, italophone ou germanophone est susceptible d'occuper un poste donné. Les recruteurs interviewés considèrent ainsi que les postes en lien avec l'extérieur doivent être occupés par des personnes qui maîtrisent la langue de la tranche de population avec laquelle ils sont confrontés :

26 : Die Kantone die haben halt ihre Sprache. Und wenn sie eine Regelung in den Kantonen erläutern müssen, in der Regel ist das am besten, wenn das ein Muttersprachler macht, denn das ist die gleiche Kommunikationssprache.

3.4. Conclusion

Cette analyse montre que d'une part, le plurilinguisme à l'Administration fédérale est considéré comme allant de soi : les interviewés trouvent normal que leur lieu de travail soit plurilingue. Selon eux, un tel fonctionnement est évident pour une institution fédérale suisse, même si plusieurs spécifient que pour des raisons pratiques, le plurilinguisme se résume à un bilinguisme allemand – français. La conceptualisation de la production d'idéologie langagière effectuée par Gal et Irvine m'a été utile pour l'analyse du discours sur l'italien et le romanche. En effet, en pratique, ces langues sont exclues des langues courantes de l'Administration, même si leur présence y est prévue par la réglementation officielle.

La minimisation systématique des efforts supplémentaires engendrés par le plurilinguisme, l'affirmation répétée qu'il est normal et facile de les faire et la description du plurilinguisme comme un enrichissement personnel renforcent cette idée que le plurilinguisme – ou du moins le bilinguisme – est évident à l'Administration fédérale. Selon les interviewés, le plurilinguisme en Suisse est reproduit à l'Administration fédérale et cela fait partie d'une des particularités d'un pays comme la Suisse, officiellement plurilingue, que de disposer d'institutions fédérales trilingues.

En référence à Schein (1992), l'on peut considérer que le plurilinguisme à l'Administration fédérale tel qu'il est ainsi conçu par les interviewés fait partie de la culture organisationnelle de cette administration. Selon sa théorie, les membres d'une organisation ne sont pas conscients de cette culture. Cela semble être le cas en ce qui concerne les pratiques linguistiques plurilingues dans l'Administration

fédérale : les interviewés ne les considèrent pas comme un élément distinctif de leur lieu de travail mais comme quelque chose qui en fait simplement partie, auquel la plupart ne prêtent pas d'attention particulière et qui se serait instauré naturellement. En effet, les collaborateurs ne pensent pas que des mesures spécifiques soient nécessaires pour que leur lieu de travail fonctionne de manière plurilingue mais considèrent que c'est à chacun de s'adapter et d'acquérir les compétences linguistiques suffisantes. Selon eux, cela ne pose généralement pas de problèmes. De manière générale, le plurilinguisme serait mis en pratique par la volonté de chacun et non pas par des règlements.

Pourtant, cette conception du plurilinguisme comme une évidence mise sous la responsabilité de chaque collaborateur donne également l'impression qu'il ne s'agit pas d'une priorité. En effet, aucun interviewé ne semble se soucier particulièrement du plurilinguisme et c'est peut-être aussi pour cela que les interviewés considèrent que le plurilinguisme à l'Administration fédérale ne pose pas de problèmes significatifs. De plus, les interviewés mentionnent plusieurs situations dans lesquelles les collaborateurs sont empêchés d'utiliser la langue de leur choix et où les processus de travail se déroulent de façon monolingue, avant tout en allemand. Selon eux, ces situations sont liées aux proportions linguistiques en Suisse : la grande majorité des germanophones est reflétée dans le personnel de l'Administration et a des répercussions directes sur l'environnement de travail. Finalement, la principale « clientèle » de l'Administration fédérale – que ce soit la population, les Administrations cantonales ou d'autres instances en contact avec elle – est majoritairement germanophone et appelle à des collaborateurs germanophones. De ce fait, les langues n'ont pas le même poids sur le lieu de travail, ce qui mène à un plurilinguisme que j'ai appelé « déséquilibré » : l'allemand a le plus de poids et y est le plus souvent utilisé. Dans une moindre mesure, le français est également considéré comme important ; cela n'est pas le cas pour l'italien.

Cette hiérarchisation des langues crée un environnement de travail germanophone : la grande majorité des collaborateurs germanophones produisent des documents internes en allemand, l'allemand est le plus parlé pendant les séances. Dès lors, les compétences en français sont moins importantes pour les collaborateurs germanophones qu'inversement. Les coûts générés par le travail plurilingue varient

donc selon les groupes linguistiques: les italophones doivent maîtriser le français et l'allemand (dont l'une de ces langues de manière active) et les francophones doivent au moins bien comprendre l'allemand. Cela mène à ce que les germanophones, eux, ne nécessitent pas de connaissances linguistiques aussi poussées pour que les processus de travail puissent fonctionner en plusieurs langues.

Pour les interviewés, l'exclusion de l'italien est une évidence qui s'explique par le fait que cette langue est trop peu parlée à l'intérieur et à l'extérieur de l'Administration. Selon la conceptualisation de Gal et Irvine (2000), un processus d'« iconisation » des italophones en tant que personnes polyglottes, ayant étudié en Suisse allemande ou en Suisse romande et préférant travailler dans une autre langue que l'italien est observable. Le fait que les italophones ne peuvent pas utiliser leur langue sur le lieu de travail est ainsi rendu non-problématique.

Néanmoins, la question se pose de savoir si les italophones souffrent du fait de ne pas pouvoir s'exprimer en italien. Comme nous avons interviewé l'ensemble des italophones travaillant dans les deux offices, je peux tenter de répondre à cette question. Selon Dejours (2015, 91), un travail peut causer une souffrance lorsqu'il ne correspond pas aux capacités du travailleur: soit ses exigences se trouvent en-dessous, soit au-dessus de ces dernières. Les deux situations sont imaginables pour les collaborateurs italophones de l'Administration fédérale en lien avec les langues de travail : d'une part, le niveau excellent d'allemand requis pour occuper un poste élevé à l'Administration – exigence tacite mentionnée par tous les interviewés – empêche peut-être les collaborateurs italophones d'accéder à un tel poste. Cela pourrait causer une frustration, menant à une souffrance. D'autre part, l'environnement de travail fortement germanophone pourrait être à l'origine de difficultés dans l'accomplissement des tâches. Une personne pourrait ainsi se sentir surchargée par l'effort supplémentaire que signifie pour elle un travail dans lequel la langue allemande est constamment présente.

Pourtant, je ne pense pas que ces cas de figure s'appliquent aux italophones de l'Administration fédérale. A leur avis, même s'ils n'imaginent pas avoir accès à des postes élevés, une expérience de travail dans cette institution sert souvent comme un tremplin pour une carrière dans leur Canton, que ce soit dans le secteur public ou privé. C'est probablement grâce à cette conception qu'aucun d'entre eux n'a évoqué qu'un éventuel manque d'opportunité de carrière au sein de l'Administration fédérale

représentait un problème pour eux. La deuxième éventualité de souffrance au travail - causée par un surmenage dû à la langue allemande - me semble également peu probable: selon mes entretiens avec les recruteurs, une personne n'ayant pas les compétences suffisantes en allemand - ou dans les autres langues nécessaires pour effectuer les tâches allouées au poste - n'est pas engagée. Mes entretiens le confirment : bien que nos interviewés italophones aient mentionné des situations difficiles et fatigantes - comme des séances qui se tiennent majoritairement en allemand - ils n'avaient aucun problème à remplir leurs tâches. Cependant, il s'avéraient déçus que leur effort supplémentaire - nécessaire parce que leurs collègues et supérieurs ne maîtrisaient pas l'italien - ne soit pas reconnu. Par contre, tout comme leurs collègues francophones et germanophones, cela leur paraissait normal qu'en réalité, l'italien ne soit pas une langue de travail. Probablement que la « normalisation » de cette situation et l'« effacement » de l'italien empêche que cet état de fait mène à une souffrance. De plus, la majorité d'entre eux s'attendaient à devoir parler une autre langue que l'italien au sein de l'Administration fédérale avant même de commencer à y travailler.

D'après ces observations, je peux constater que mon hypothèse concernant les pratiques linguistiques au sein de l'Administration fédérale se vérifie. En effet, je supposais que les acteurs n'accordaient pas la même importance aux trois langues officielles. Je présumais que les conceptions qu'ils formulaient reflétaient des rapports de force entre les langues qui tendraient à favoriser l'utilisation de l'allemand. Nous venons de voir sur le terrain que cela est le cas : le plus de poids est donné à l'allemand avec, comme raison principale, son poids démographique en Suisse. Mais aussi le fait que l'allemand soit une langue majoritaire dans les niveaux les plus élevés de la Hiérarchie est considéré comme déterminant pour accorder la plus grande importance à cette langue dans les processus de travail. Au nom de la communication efficace, la plus grande importance est donnée à l'allemand, une moindre importance au français et très peu d'importance à l'italien.

J'ai observé ainsi qu'il existe des règles informelles et implicites concernant les pratiques linguistiques. Elles sont déterminées par des « besoins » linguistiques, provenant autant de l'extérieur que de l'intérieur de l'Administration. Les interviewés expriment une conception de la langue centrée sur la compétence : la langue est un

moyen de communication que l'on peut s'approprier et certaines situations appellent à l'utilisation d'une langue plutôt que d'une autre.

4. Pratiques linguistiques : comparaison des conceptions

La conception institutionnelle des pratiques linguistiques est claire : chaque collaborateur de l'Administration fédérale utilise en règle générale la langue de son choix, pour autant qu'elle soit officielle. Aucune distinction n'est faite entre les trois langues officielles, ce qui laisse à croire qu'elles ont le même poids et la même importance. Pour garantir le travail plurilingue, des compétences linguistiques en au moins deux langues officielles sont exigées des collaborateurs. La mise à disposition de cours de langues relève de la perception que des compétences suffisantes dans une deuxième ou troisième langue peuvent être maîtrisées par une formation adéquate. Dans les contacts avec l'extérieur de l'Administration, les collaborateurs doivent s'adapter à la langue de leur interlocuteur, que ce soit par exemple un collaborateur d'une Administration cantonale, un citoyen ou un journaliste. A l'interne, la rédaction simultanée des textes en plusieurs langues est encouragée. Finalement, le statut égal des trois langues officielles doit être observable de l'extérieur : l'Administration fédérale est censée toujours se présenter dans les trois langues et tous les textes officiels qu'elle produit doivent paraître simultanément en allemand, français et italien. Afin que ces règles puissent être respectées, le niveau linguistique des nouveaux collaborateurs est censé être testé lors du recrutement et des Services de traduction sont instaurés dans tous les départements.

Comme pour la représentativité linguistique, ce sont les supérieurs hiérarchiques qui sont les principaux responsables des compétences linguistiques de leurs collaborateurs. Ils sont censés veiller à ce que les niveaux de compétence linguistiques requis soient atteints et encourager la formation linguistique de leurs employés. De plus, ils doivent s'assurer que leurs employés ne soient chargés qu'exceptionnellement de traductions, à moins qu'ils n'aient été engagés explicitement comme traducteurs. Le but de cette mesure est d'éviter que la rédaction de textes soit davantage confiée à des collaborateurs germanophones et que les francophones soient uniquement engagés pour en assurer les traductions et de ce fait écartés du travail substantiel de l'Administration fédérale. Les cadres sont sensibilisés à l'importance du plurilinguisme dans leurs unités à travers certaines manifestations spécifiques, la diffusion d'un « Guide pour le plurilinguisme » et des collaborateurs responsables du plurilinguisme.

L'utilisation de « sa » langue ou de la « langue maternelle » est conçue comme un droit, indépendamment des compétences linguistiques qu'un collaborateur possède dans les autres langues. Cette conception des pratiques linguistiques est en partie reproduite par les interviewés. Ils considèrent que, vu le plurilinguisme officiel en Suisse, le droit des collaborateurs de s'exprimer dans leur langue première est une évidence. Selon eux, le plurilinguisme fait partie de leur travail sans que cela soit particulièrement nécessaire d'être promu.

Néanmoins, une autre conception apparaît lorsque les interviewés s'expriment de façon plus globale sur le plurilinguisme de l'Administration fédérale, sans le mettre en rapport avec des situations de travail concrètes. Dans ce cadre, la mise en pratique généralisée des processus de travail plurilingues, dans lesquels toutes les langues officielles ont le même poids, est considérée comme impossible. Comme nous l'avons démontré dans l'analyse ci-dessus, d'après les entretiens que nous avons menés, les trois langues n'ont pas la même importance au sein de l'Administration fédérale. Cela empêcherait qu'elles puissent être utilisées de manière égale au travail, selon le libre choix des collaborateurs.

Cette conception du plurilinguisme dans laquelle le poids des différentes langues varie en fonction de leur utilité traduit une perception de la langue en tant que ressource et compétence technique et non pas comme un droit : l'objectif premier est que les collaborateurs s'intègrent le mieux possible sur leur lieu de travail, que les tâches de l'Administration puissent être effectuées de manière efficace, et que la relation entre employés et supérieurs se déroule sans difficultés. La langue allemande est considérée comme le moyen le plus apte pour y arriver.

Cette façon de percevoir les langues comme une ressource pour atteindre une meilleure efficacité est l'expression de la dimension du « profit » que Heller et Duchêne (2012) ont décelée dans une idéologie linguistique contemporaine. Que les collaborateurs mettent avant tout l'accent sur le « profit » et privilégient une organisation linguistique « rationnelle » (Patten, 2001) était également relevé dans les recherches effectuées sur le plurilinguisme dans les organisations internationales (p.ex. Marschan et al., 197 ; Fredriksson, 2006 ; Angouri et Miglbauer, 2014) ou dans d'autres organisations réputées plurilingues comme l'Aéroport International de Zurich (Duchêne, 2011) et l'Administration publique du Nouveau Brunswick (LeBlanc, 2008). Par contre, dans le discours institutionnel, la langue est avant tout conçue sous son

aspect identitaire (« pride »). Dans cette conception, l'objectif du plurilinguisme de l'Administration fédérale est de refléter le plurilinguisme du pays, respecter l'identité linguistique des collaborateurs et garantir l'égalité des chances. Dès lors, il existe une tension entre la conception institutionnelle et la conception des collaborateurs sur les pratiques linguistiques et les enjeux du plurilinguisme au sein de l'Administration fédérale.

Malgré ces différences, la conception institutionnelle et la conception des collaborateurs ont également plusieurs similitudes. En effet, nous avons vu que même s'ils le remettent partiellement en question pour des raisons de non-praticabilité, les acteurs reproduisent le discours institutionnel. Inversement, la conception institutionnelle intègre des éléments dans lesquels les langues sont perçues comme des ressources censées être allouées de manière à garantir l'efficacité. Ainsi, les règles visant l'égalité des langues prévoient que des exceptions soient toujours possibles. Ces exceptions ne sont pas définies et laissent une marge pour l'interprétation des directives.

Si l'on se base sur le concept de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson (1989), des messages et conceptions contradictoires sont des phénomènes normaux dans une organisation. Selon cet auteur, cela est dû au fait que toutes les organisations doivent répondre à des objectifs multiples pour pouvoir répondre à des exigences issues de différents environnements. Ces demandes peuvent être divergentes. Cela est le cas pour le plurilinguisme à l'Administration fédérale qui est censé à la fois permettre une meilleure communication avec la population, établir l'égalité des chances des collaborateurs et refléter le plurilinguisme du pays. Les différentes mesures mises en place pour répondre à ces objectifs ne sont pas toujours conciliables. Cela est exemplifié par les deux règles principales concernant les pratiques linguistiques à l'Administration fédérale : d'une part, les collaborateurs sont tenus à s'adapter à la langue dans laquelle ils sont adressés de l'extérieur, d'autre part ils ont le droit d'utiliser la langue officielle de leur choix. En reprenant les termes de Brunsson, la première règle correspond à une attente de l'« environnement technique », selon laquelle le service à la population doit être délivré de manière la plus satisfaisante possible. La deuxième règle correspond à une attente de l'« environnement institutionnel », selon laquelle le plurilinguisme à l'Administration fédérale doit refléter le plurilinguisme du pays.

G : RESULTATS ET CONSIDERATIONS SUR LE CADRE THEORIQUE

Dans ce chapitre, je résumerai d'abord les résultats liés aux questions de recherche. Puis, je me focaliserai sur les concepts théoriques utilisés afin d'ouvrir une réflexion théorique générale sur la problématique. Dans ce cadre, j'exposerai la manière dont mes résultats permettent d'enrichir les conceptions théoriques existantes.

1. Retour aux questions de recherche

Dans ce qui suit, mes questions de recherche sont résumées en cinq thématiques : la conception officielle et la conception inofficielle de la représentativité linguistique ; les conceptions du plurilinguisme et les idéologies langagières ; le reflet des droits linguistiques du pays ; la mise en œuvre du plurilinguisme ; et les normes officielles et inofficielles du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Les résultats issus de mon analyse y seront présentés selon ces thématiques.

Conception officielle et inofficielle de la représentativité linguistique à l'Administration fédérale

Mes premières questions de recherche - en lien avec la théorie de la bureaucratie représentative - étaient de savoir comment la représentativité des langues officielles était conçue à l'Administration fédérale, en quoi la conception « officielle » de la représentativité linguistique différait de la conception des collaborateurs travaillant au quotidien dans cette Administration et, finalement, quelles conséquences ces différentes conceptions avaient sur la représentativité linguistique à l'Administration fédérale.

Mes analyses ont pu démontrer que la représentativité linguistique était longtemps le seul objet de promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale ; elle y est donc associée au plurilinguisme, mais davantage dans la conception institutionnelle que dans la conception des collaborateurs : alors que la première considère la bureaucratie représentative des régions linguistiques comme un élément essentiel du plurilinguisme à l'Administration fédérale, les deuxièmes relativisent son importance. Lorsque les collaborateurs sont en position de le faire, comme par exemple lors de

recrutements, ils agissent même souvent de sorte à ne pas considérer la représentativité linguistique. Cela montre que dans le domaine du plurilinguisme, les objectifs des collaborateurs mènent à des dynamiques pouvant empêcher la représentativité linguistique proportionnelle à la distribution des groupes linguistiques dans le pays.

Dès le début, une compréhension « passive » (Mosher, 1982) de la représentativité prédomine dans le discours institutionnel: l'accent est mis sur l'appartenance linguistique des fonctionnaires, le but premier étant qu'ils aient les mêmes chances d'accès aux postes fédéraux et qu'ils soient représentés de façon proportionnelle à la distribution des groupes linguistiques officiels du pays. Dans une moindre mesure, la représentativité linguistique est aussi supposée entraîner un meilleur échange avec la population. Cette approche inclut le concept de « représentativité articulée » (Gravier, 2013) dont le but est une meilleure compréhension de la part des administrations publiques de l'ensemble de la population.

Les interviews menées avec les collaborateurs ont montré que les collaborateurs reproduisent en partie cette conception de la représentativité linguistique. Selon eux, cela est évident que l'Administration fédérale soit trilingue et engage des personnes de toutes les régions linguistiques. Pourtant, plusieurs interviewés ont exprimé une méfiance envers la notion de quotas, d'abord de manière générale puis aussi spécifiquement contre les quotas linguistiques : ils les perçoivent comme néfastes pour la bonne marche d'un service, pouvant nuire à l'efficacité et empêcher le recrutement de personnes les plus aptes pour le poste. Seul l'objectif de servir au mieux la population est associé à la représentativité linguistique. En effet, son attribut le plus cité est la possibilité – par la mixité linguistique du personnel – d'effectuer les tâches dans la langue demandée par la population. L'égalité des chances et l'identité linguistique des fonctionnaires – critères sur lesquelles se base le discours de l'institution – n'a pas d'importance; l'attention principale est portée sur leurs compétences linguistiques nécessaires dans leur travail.

Conceptions du plurilinguisme et idéologies langagières à l'Administration fédérale

Mes questions suivantes concernaient la conception du plurilinguisme à l'Administration fédérale et les « idéologies langagières » (Kroskity, 2004) sur lesquelles se reposent les acteurs lorsqu'ils adressent cette problématique.

Selon mon analyse, le discours de l'institution contient deux conceptions principales sur le plurilinguisme, souvent incompatibles: d'une part, les langues sont perçues comme une compétence comparable à d'autres compétences requises d'un candidat afin qu'il puisse mener à bien ses tâches professionnelles. C'est pour cela que ce sont les recruteurs qui sont sollicités vu qu'ils sont bien placés pour promouvoir ce critère. D'autre part, le fait que les collaborateurs s'expriment dans leur langue officielle est présenté comme un droit individuel : depuis 1983, la réglementation sur les pratiques linguistiques encourage les employés fédéraux à parler leur langue sans que des considérations d'efficacité ou autres viennent interférer dans ce choix. Selon cette conception, toutes les langues officielles ont la même importance dans une Administration fédérale et une langue spécifique est liée à l'identité de chaque collaborateur.

Les collaborateurs partagent surtout la première conception : le critère linguistique est perçu comme un élément parmi d'autres qui contribue à ce que le travail puisse être effectué de manière efficace. Dans la majorité des cas, surtout l'allemand est considéré comme très important, vu son plus grand nombre de locuteurs aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Administration. Un rapport de force évident entre les différentes langues est exprimé dans les interviews et la hiérarchie des langues établie à l'Administration fédérale, avec l'allemand en tête, suivi par le français y est décrite. L'italien par contre n'est utilisé que dans certains contacts avec la population italophone.

Selon les interviewés, l'environnement de travail est majoritairement germanophone parce que la grande partie des collaborateurs sont eux-mêmes germanophones, produisent des documents de travail rédigés en allemand et s'expriment en allemand lors des séances. Alors que dans un contexte formel, la grande partie de contributions orales en allemand ne poserait pas de problèmes majeurs, la situation serait différente dans les moments informels, pendant lesquels de nombreux interviewés francophones et italophones jugeaient important de maîtriser eux-mêmes activement l'allemand voire le suisse allemand. Mais aussi d'autres situations

privilégieraient l'emploi de l'allemand : plusieurs interviewés mentionnent que certains textes, avant tout ceux destinés aux chefs de département (germanophones dans les deux offices observés) doivent être rédigés en allemand : cela serait une attente courante et aurait pour conséquence que la rédaction de ces textes ne soit confiée qu'à des collaborateurs germanophones. Pour des raisons d'efficacité, l'Instruction existante de promouvoir la rédaction de textes en deux langues n'est mise en œuvre que par une minorité des cadres interviewés. De plus, pour certains supérieurs, il est plus efficace de travailler avec des collaborateurs de la même langue première, ce qui privilégie à nouveau les candidats germanophones. Finalement, l'allemand est plus sollicité par les interlocuteurs externes de l'Administration, également majoritairement germanophones.

Sur la base de ces observations, l'on peut affirmer que la même importance n'est pas accordée aux trois langues, étant donné que les conceptions qu'en font les acteurs reflètent des rapports de force entre les langues qui tendent à favoriser l'utilisation de l'allemand.

Reflet des droits linguistiques du pays

Une autre de mes questions était de savoir de quelle façon les droits linguistiques généraux du pays étaient exprimés dans les conceptions du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Comme déjà mentionné, le lien entre le plurilinguisme en Suisse et le plurilinguisme à l'Administration fédérale est souvent souligné. Le statut officiel des langues en Suisse – inscrit dans la Constitution – est reflété dans la conception du plurilinguisme exprimée à l'Administration fédérale, surtout dans la conception institutionnelle mais aussi dans la conception des collaborateurs.

L'institution vise une représentativité linguistique ainsi que des pratiques linguistiques reflétant le quadrilinguisme national et un renforcement de la position des minorités linguistiques en son sein. L'égalité de chaque langue officielle est souvent évoquée en lien avec le fédéralisme en Suisse, démontrant l'autonomie de chaque langue officielle du pays. Ces éléments sont régulièrement à l'origine d'interventions parlementaires qui se basent sur les concepts de « paix linguistique », d'« égalité des chances » et de « multiculturalisme ». Cette mobilisation des parlementaires pour une représentativité linguistique équitable à l'Administration fédérale s'explique par leur fonction qui est entre autres de représenter les intérêts de leur Canton

auprès de la Confédération. La représentativité linguistique dans les institutions fédérales fait partie de ces intérêts, avant tout pour les députés du Canton représentant principalement la langue officielle minoritaire, le Tessin. Effectivement, la langue est une caractéristique saillante de ce Canton : c'est le seul Canton entièrement italoophone de Suisse¹²³. On peut donc relever que les parlementaires Tessinois s'identifient particulièrement à leur langue et qu'ils s'investissent pour qu'elle ne disparaisse pas des institutions fédérales.

Les collaborateurs reproduisent le discours officiel selon lequel il est évident qu'un pays plurilingue comme la Suisse ait une administration plurilingue. Ce fait est présenté comme incontestable et des doutes se manifestent uniquement lorsqu'il s'agit de réfléchir à sa mise en œuvre. Pourtant, ni plurilinguisme ni représentativité linguistique ne sont mis en évidence lorsqu'ils parlent de leur lieu de travail. Une promotion spécifique des groupes linguistiques minoritaires dans le but d'atteindre une représentativité proportionnelle à celle de la population leur semble souvent irréaliste car en conflit avec des objectifs d'efficacité et de professionnalisme.

Mise en œuvre du plurilinguisme

Pour mieux pouvoir cerner les caractéristiques principales de la politique visant le plurilinguisme et la représentativité linguistique à l'Administration fédérale, je me suis basée sur les théories sur la mise en œuvre et les instruments des politiques publiques. J'ai pu montrer que la plupart des mesures mises en œuvre pour promouvoir le plurilinguisme se classent dans le domaine de l'information et de l'autorité : les collaborateurs sont informés par diverses directives et un Guide spécifique, un manuel décrivant le comportement qu'ils doivent adopter face aux langues. L'institution compte essentiellement sur leur sens d'autorité pour qu'ils les mettent en œuvre ; des sanctions ne sont pas prévues dans le cas contraire. Une certaine infrastructure facilitant les processus de travail plurilingues est mise en place, comme par exemple un système de traduction et des cours de langues. Schneider et Ingram (1990), ont dénommé de tels moyens instruments de « capacité ». Tout comme les instruments qui se fondent principalement sur

¹²³ L'italien n'est langue officielle que dans un seul autre Canton, celui des Grisons, où la langue majoritaire est l'allemand.

l'information, les auteurs les considèrent comme efficaces uniquement si la politique sert l'intérêt personnel des individus concernés et que ceux-ci ne connaissent pas déjà les bénéfices qu'elle est censée leur apporter. C'est là que se situe l'un des problèmes principaux : nous avons pu voir grâce à l'analyse des conceptions des collaborateurs sur le plurilinguisme que ceux-ci considèrent que dans de nombreux cas, le plurilinguisme ne leur est pas vraiment utile. En effet, son utilité se situe à un niveau supérieur, servant à afficher l'égalité des langues de la Confédération. Pourtant, les collaborateurs ne se sentent pas concernés par cet objectif. A leur niveau, les règles sur le plurilinguisme servent avant tout aux francophones et italophones, dont le recrutement est spécifiquement promu. Aussi, le droit d'utiliser les trois langues officielles selon leur choix leur est principalement adressé ; les germanophones, largement majoritaires, auront probablement toujours la possibilité de s'exprimer dans leur langue. Pourtant, les francophones et italophones sont largement minoritaires ; la majorité des collaborateurs se sentent donc loin, voire hors des objectifs de la politique de promotion du plurilinguisme. C'est probablement pour ces raisons que ces instruments n'éveillent pas leur sens de l'autorité et qu'ils ne prennent pas systématiquement en compte la législation et les Instructions de promotion du plurilinguisme sur leur lieu de travail.

Normes officielles et inofficielles du plurilinguisme à l'Administration fédérale

Enfin, je me suis demandé quelles étaient les normes officielles du plurilinguisme sur le lieu de travail de l'Administration fédérale et quelles étaient les normes inofficielles. Selon mes observations il existe effectivement deux types de réglementations du plurilinguisme : les unes officielles, les autres inofficielles et implicites, faisant partie de la culture organisationnelle et poursuivant des objectifs différents. Les normes officielles sont fondées sur le discours institutionnel décrit ci-dessus, selon lequel toutes les langues officielles en Suisse sont égales et peuvent être utilisées aléatoirement à l'Administration fédérale. Dès lors, le trilinguisme est la norme, puisque chaque collaborateur s'exprime dans sa langue première.

Par contre, les normes inofficielles se basent sur des rapports de forces entre les trois langues officielles, donnant lieu à la hiérarchisation des langues au sein de l'Administration fédérale décrite plus haut. La norme principale qui en découle est un

bilinguisme allemand-français, avec davantage d'importance accordée à l'allemand. L'italien ne fait pas partie des langues parlées entre collaborateurs.

Mon analyse prouve que la coexistence de ces règles mène à une situation complexe : même lorsque l'égalité des langues officielles est garantie et promue, cela ne signifie pas que les règlements soient réellement mis en œuvre, puisqu'il existe également les règles informelles qui vont dans un autre sens et constituent des obstacles.

2. Réflexions sur le cadre théorique

Dans les points suivants, je confronterai mes observations aux théories sur lesquelles je me suis fondée. Tout d'abord, je reprendrai les modèles sur les *droits linguistiques* et sur la *reconnaissance et la liberté des langues*. Puis, je poursuivrai avec la théorie sur la *bureaucratie représentative*. Je terminerai par les théories concernant la *mise en œuvre* et les *instruments de mise en œuvre* des politiques publiques. Dans ce cadre, je discuterai également la contribution de mes résultats à une réflexion sur la « *soft law* » et la « *soft governance* ».

2.1. Dynamique des modèles théoriques

Dans tous les modèles théoriques sur les droits linguistiques et les langues dans les institutions publiques (notamment élaborés par Patten, 2001, van Parijs, 2013, Rubio-Marin, 2003), la langue est considérée soit comme un *instrument* (permettant une communication efficace, garantissant une bonne réalisation des tâches), soit comme un *droit* individuel (permettant à chaque collaborateur ou citoyen de s'exprimer dans sa langue première). Le modèle organisationnel linguistique attribué à une institution dépend de l'intensité de l'accent mis par celle-ci. Pourtant, dans mon analyse à l'Administration fédérale, les différents modèles sur lesquels je me suis fondée se sont avérés perméables et des chevauchements ont toujours apparu : l'organisation linguistique n'était classable dans aucun modèle proposé mais se modifiait selon les directives, le contexte et les problématiques analysés. Ceci rejoint les critiques émises envers le paradigme des droits linguistiques : selon celles-ci, son application se heurte à la pratique étant donné que les locuteurs ont été exclus dans la conception des droits linguistiques (Blommaert, 2001, 2004 ; Freeland et Patrick, 2004 ; Mackey, 1989 ; Turi, 1989).

Bien qu'en Suisse et à l'Administration fédérale, le même statut soit conféré aux trois langues officielles et que cette manière de reconnaître les langues officielles corresponde au modèle du *plurilinguisme institutionnel* de Patten (2001), elle contient également des éléments du modèle de la *rationalité linguistique* : alors que les régulations concernant la représentativité linguistique traduisent la volonté d'introduire l'égalité de traitement entre les locuteurs de différentes langues, elles

admettent qu'il existe des situations où cette égalité de traitement est limitée afin de mieux répondre à d'autres exigences auxquelles sont soumises les institutions étatiques. Ainsi, le discours des collaborateurs s'apparente davantage à la *rationalité linguistique* qu'au *plurilinguisme institutionnel* : mon analyse démontre que pour des raisons d'efficacité et de facilité, les locuteurs privilégient souvent une seule ou deux langues au détriment de la troisième.

Examinons les modèles de van Parijs (2013) : d'une part, la régulation linguistique établie à l'Administration fédérale correspond à une volonté d'égalité des chances (« equal opportunity »). De plus, son régime linguistique reflète également la « parité d'estime » entre les langues promue par l'Etat en leur garantissant le même statut public. Toutefois, en pratique, les attentes envers les collaborateurs italophones ne sont pas conçues sous cet angle mais davantage sous l'aspect de la « coopération équitable » (« fair cooperation ») : en effet, il est exigé d'eux qu'ils comprennent au minimum le français et l'allemand pour que les processus de travail puissent se dérouler dans ces langues. Le fait que les non-italophones maîtrisent l'italien est considéré comme une exception.

La distinction entre le droit linguistique « instrumental » et « non-instrumental » établie par (Rubio-Marin, 2003) permet de mieux comprendre les chevauchements dans les modèles de Patten (2001) et de van Parijs (2013). En effet, la réglementation des langues à l'Administration fédérale peut être attribuée aux deux concepts en même temps : la langue est aussi bien perçue comme un outil permettant une meilleure communication – à la fois entre les collaborateurs et avec la population – mais aussi comme un élément faisant partie de l'identité des individus et qui, de ce fait, doit être préservé par le fonctionnement de l'institution.

Cette observation nous mène à l'idéologie langagière définie par Heller et Duchêne (2012), selon laquelle deux conceptions de la langue coexistent, le « pride » (la « fierté ») et le « profit » : l'aspect identitaire de la langue renvoie à la première, le « pride », l'aspect instrumental à la deuxième, le « profit ». D'après mon analyse, c'est la coexistence de ces conceptions dans l'idéologie sur le plurilinguisme prévalant à l'Administration fédérale qui explique les chevauchements entre les modèles. De manière générale, il est considéré que l'identité linguistique des collaborateurs et de la population est déterminante et absolument à prendre en compte dans l'organisation du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Pourtant,

lors de l'activité professionnelle, le plurilinguisme est considéré comme une ressource comme une autre pour mener à bien les tâches ; dès lors, elle est perçue sous un angle rationnel et instrumental. De ce fait, des tensions entre les deux conceptions s'expriment dans les différents discours analysés : d'abord entre le discours de l'institution et le discours des collaborateurs, puis à l'intérieur même de ces discours.

L'approche du décalage observé entre la « théorie » et la « pratique » – que ce soit au niveau des pratiques linguistiques ou de la représentativité linguistique – en me fondant sur les idéologies langagières exprimées par les différents acteurs s'est révélée judicieuse. L'application ensuite de la théorie de l'hypocrisie organisationnelle – se basant sur l'observation que les institutions doivent répondre à plusieurs objectifs contradictoires et qu'elles sont pour cette raison amenées à produire différents discours selon les acteurs auxquels elles s'adressent – m'a permis de relever le dynamisme et la simultanéité des modèles théoriques sur les droits, l'égalité et la reconnaissance officielle des langues. J'ai ainsi pu saisir des discours qui s'intègrent dans plusieurs modèles à la fois, comme par exemple ceux d'interviewés mettant en avant l'importance de la représentativité linguistique à l'Administration fédérale en même temps qu'ils privilégiaient l'engagement de collaborateurs germanophones. Je discuterai davantage l'apport de cette théorie et ses limites au point 2.5.

2.2. Application du critère linguistique à la théorie de la bureaucratie représentative

Plusieurs difficultés se posent lors de l'application du critère linguistique dans une bureaucratie représentative, premièrement liées au fait que la distinction du critère – dans ce cas en « germanophones », « francophones » et « italoophones » est peu claire à l'Administration fédérale: il n'est défini nulle part à quoi correspond un « germanophone », « francophone » ou « italoophone ». Il est cependant sous-entendu qu'il n'existe aucune ambiguïté puisque des fourchettes de valeurs à atteindre parmi les collaborateurs de chaque groupe ont été fixées. Pourtant, même si les régions linguistiques en Suisse peuvent en grande partie être délimitées, la

population n'a pas forcément comme langue première celle qui correspond à la région linguistique où elle vit.

Deuxièmement, il n'est pas pris en considération qu'un collaborateur puisse posséder deux ou plusieurs langues premières mais chacun est conçu comme disposant d'une seule langue officielle principale. Non seulement cela ne correspond pas à la réalité mais il est également considéré qu'une personne ne maîtrisant qu'une seule langue officielle est inemployable à l'Administration fédérale, surtout s'il ne s'agit pas de l'allemand : une telle personne ne serait pas apte à s'intégrer sur le lieu de travail.

Troisièmement, les collaborateurs de l'Administration fédérale considèrent que de représenter leur communauté linguistique implique aussi le droit de parler leur langue. La représentativité linguistique n'est donc pas conçue comme un « miroir » de la société, métaphore fréquemment utilisée par les chercheurs, mais plutôt comme un « écho ». Ceci implique cependant la mise à disposition de ressources considérables permettant sur le lieu de travail un fonctionnement en plusieurs langues, dépassant les dispositifs de gestion de la diversité préconisés pour le bon fonctionnement des bureaucraties représentatives « classiques », axées sur la représentativité des sexes ou de groupes ethniques.

Finalement, une difficulté de base se présente lors de l'application du critère linguistique au concept théorique de la bureaucratie représentative : aussi bien les francophones que les italophones en Suisse n'ont pas connu un parcours d'oppressé dont il s'agit de les libérer par une promotion particulière. Pour Kymlicka (1995) et Mansbridge (1999), cela est une condition pour qu'une promotion particulière de certains groupes soit justifiée. De plus, le caractère permanent des mesures, inscrites dans plusieurs Lois est contraire à la réflexion de Mansbridge (1999), selon laquelle les mesures favorisant un groupe particulier dans la société doivent être limitées dans le temps. Néanmoins, les mesures de promotion de la représentativité linguistique se justifient en Suisse puisque l'égalité des langues est inscrite dans la Constitution depuis 1848. Elle est susceptible de ne pas être réalisée si certains groupes linguistiques sont sous-représentés à l'Administration fédérale. Il faut également prendre en considération que Kymlicka et Mansbridge se réfèrent au système électoral et à la représentativité dans les organes législatifs. En Suisse, les groupes linguistiques n'y bénéficient effectivement pas de mesures de promotion

particulières : le système d'élection proportionnel amène à ce que les régions linguistiques, se recoupant souvent avec les limites cantonales, soient automatiquement représentées. La problématique se pose avant tout dans les institutions fédérales comme l'Administration fédérale qui ne recrutent pas leur personnel sur la base d'un processus démocratique.

Ces observations montrent que l'application du critère linguistique à la théorie de la bureaucratie représentative implique une réflexion spécifique par rapport aux autres critères habituellement pris en compte dans les analyses de la bureaucratie représentative. Contrairement à ces critères, la langue ne constitue pas seulement un critère de représentativité mais aussi un outil de travail central ; il est donc indispensable que les politiques visant la représentativité linguistique prévoient des mesures particulières afin qu'elles s'intègrent dans les processus de travail et de comportements professionnels. Pour réfléchir à la manière dont ces mesures sont implantées à l'Administration fédérale, les théories de la mise en œuvre des politiques publiques m'ont servi de base de réflexion.

2.3. Théories de la mise en œuvre des politiques publiques

Les cadrages théoriques généraux sur la mise en œuvre des politiques publiques m'ont été utiles pour comprendre comment c'est possible que les mesures de promotion du plurilinguisme ne soient pas respectées. En effet, les interviewés n'en ont souvent pas connaissance. Ceux qui connaissent leur contenu ne les intègrent que rarement sur leur lieu de travail. Au contraire, ils agissent souvent dans le sens inverse. Voici quelques exemples : les cadres-recruteurs préfèrent engager des germanophones, même s'ils sont déjà majoritaires dans leur unité ; ils n'encouragent pas le travail bilingue et leurs collaborateurs - parfois aussi eux-mêmes - n'ont pas tous atteint les niveaux linguistiques fixés dans la réglementation officielle.

D'après les théories de la mise en œuvre des politiques publiques, il est fréquent que les politiques décidées ne soient pas mises en œuvre comme prévu. Il existe différentes explications à ce phénomène, situées au niveau de leur ineffectivité, leur inefficience et leur inefficacité mais aussi au niveau de la marge de manœuvre des acteurs. C'est sur ce phénomène que je me suis concentrée, avant tout guidée par la réflexion sur les « street level bureaucrats » de Lipsky (1980). J'ai favorisé cette

approche au détriment d'une approche « top down » de la mise en œuvre des politiques publiques qui aurait focalisé sur l'évaluation des impacts des mesures de promotion du plurilinguisme.

D'après mes entretiens, ce sont avant tout les cadres qui se sentent compétents pour la mise en œuvre du plurilinguisme mais la plupart d'entre eux l'associent à des objectifs différents que ceux proclamés officiellement. Il en résulte qu'en pratique, le plurilinguisme est géré autrement que prévu par les instructions officielles.

Je ne pense pas que dans le cas du plurilinguisme de l'Administration fédérale, cette marge de manœuvre découle des tâches complexes et de la nécessité d'agir cas par cas, comme Lipsky explique celle des « street level bureaucrats ». D'après mes observations, cette marge de manœuvre se crée d'une part par la complexité qu'implique le plurilinguisme sur un lieu de travail. Malgré le fait qu'il existe des lignes directrices claires, cela n'est pas simple pour les collaborateurs de l'Administration fédérale de les suivre : le besoin de répondre à une clientèle majoritairement germanophone, le manque de candidatures italophones et de compétences linguistiques en italien de la plupart des employés en sont quelques exemples. D'autre part, cette marge de manœuvre existe parce que les exigences de plurilinguisme sont parfois en conflit avec d'autres principes jugés prioritaires, avant tout le principe de professionnalisme et d'efficacité. Selon les interviewés, ces principes favoriseraient une administration monolingue.

Un autre point important est le suivant : ces mesures ne sont pas contraignantes, en dépit du fait que la plupart d'entre elles sont aujourd'hui inscrites dans un cadre légal. Les théories autour de la « soft governance » et la « soft law » m'ont guidée dans ma réflexion à ce sujet. Mes observations montrent que de telles mesures souples et non-contraignantes ont des limites, étant donné qu'elles ne sont pas respectées. Elles ne semblent pas avoir d'influence au niveau des valeurs des collaborateurs – comme cela est prévu par ce type de mesures – puisque la plupart d'entre eux les perçoivent uniquement comme une entrave à l'efficacité. D'autre part, je pense que ces limites concerneraient également la « hard governance » ; comme les lignes directrices sur le plurilinguisme sont considérées comme irréalistes sur le terrain, elles sont susceptibles d'être contournées, même si la marge de manœuvre des collaborateurs est plus restreinte. Selon mes observations, il m'est difficile à imaginer que cette résistance soit sanctionnée et qu'un cadre soit par exemple renvoyé parce

que les valeurs cible du plurilinguisme ne sont pas atteintes dans son unité. Nous avons vu que même au niveau institutionnel, le plurilinguisme n'est pas une priorité ; le non-respect de sa réglementation n'est pas considéré comme une faute grave.

Selon Elmore (1987), il est efficace de rendre les règles contraignantes dans le cas où elles sont susceptibles de ne pas être respectées. Une telle évolution risque de se produire dans le cadre de la réglementation sur le plurilinguisme à l'Administration fédérale: selon le cours de la jurisprudence à venir, le fait qu'elles soient inscrites dans une Loi depuis 2007 leur confèrera peut-être un caractère obligatoire, lié à des sanctions au cas où elles ne sont pas respectées. Selon certains auteurs, ce cheminement de règles non contraignantes pour arriver à des règles contraignantes est fréquent dans les politiques publiques (Doern et Wilson, 1974). Ces auteurs l'expliquent par le fait qu'une introduction de politiques au moyen d'instruments « doux » pourrait diminuer d'éventuelles résistances envers ces politiques (Vedung et Van der Doelen, 1998, 113). Il est difficile à dire si ces plus d'une soixantaine d'années de mesures non-coercitives aient pu avoir un effet favorable sur l'opinion des fonctionnaires à ce sujet mais il ne semble pas que des résultats substantiels aient été atteints : Rapports internes, recommandations d'experts, interventions parlementaires et articles de presse à ce sujet mentionnent un déséquilibre voire une discrimination linguistique et une nette favorisation de l'allemand. C'est également ce que la plupart des personnes que j'ai interviewées m'ont rapporté. Selon mon analyse, les règles sur le plurilinguisme suscitent peu le sens de devoir des fonctionnaires, puisqu'elles ne sont pas perçues comme devant être prises à la lettre. Pourtant, il m'a semblé important de saisir leurs caractéristiques afin d'approfondir la réflexion sur les éventuels problèmes liés à leur mise en œuvre. Pour guider mon analyse, je me suis penchée de manière approfondie sur des théories concernant les instruments de mise en œuvre des politiques publiques.

2.4. Théories sur les instruments de mise en œuvre des politiques publiques

Les classifications de Vedung (1998) et Schneider et Ingram (1990) m'ont été utiles comme première approche des mesures de promotion du plurilinguisme. J'ai commencé mon analyse en identifiant leurs caractéristiques principales : fonctionnaient-elles sur la base de règles, d'incitations ou simplement sur

l'information ? Proposaient-elles des outils concrets pour la création d'un lieu de travail plurilingue ou étaient-elles plutôt conçues pour agir au niveau symbolique, visant une prise de conscience de la valeur du plurilinguisme à l'Administration fédérale ? A qui la responsabilité pour sa mise en œuvre est-elle donnée ? Les réflexions des auteurs sur les conditions de réussite des différents types d'instruments m'ont servi de base pour ma réflexion spécifique sur la promotion du plurilinguisme. Comme déjà mentionné dans le cadre de la discussion de mes questions de recherche, il m'a été possible de mettre en évidence certaines difficultés en fonction du type de mesures adoptées. Les différentes conceptions de l'utilité des mesures causent l'un des problèmes principaux pour certains blocages.

Selon les classifications de Vedung (1998), la réglementation du plurilinguisme peut être associée à la catégorie des « bâtons ». C'est ainsi que Vedung (1998) désigne les mesures influençant le comportement des individus au moyen de règles qui les obligent à les suivre. Selon Lemaire (1998), ce type d'instrument est seulement efficace si son contenu est considéré comme légitime. D'après notre analyse, cette affirmation doit être relativisée: bien que les interviewés produisent un discours qui confirme leur consentement au plurilinguisme à l'Administration fédérale et qu'il est considéré comme normal pour une institution fédérale d'un pays plurilingue comme la Suisse, ils trouvent que les règles ne correspondent pas aux besoins de la pratique. Les instructions dans le cadre de la promotion du plurilinguisme ne sont donc pas souvent respectées, même si leurs principes sous-jacents sont considérés comme légitimes.

En réaction probable à cette tendance d'ignorer la réglementation mise en place, la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale comporte aussi des instruments (partiellement) classables dans les instruments de « capacité » (Schneider et Ingram, 1990) ou dans les « sermons » (Vedung, 1998). Par ces mesures, des outils sont donnés aux acteurs afin qu'ils soient dans la capacité de suivre la politique décidée et qu'ils soient conscients de son importance. Transposé dans notre problématique, il s'agit notamment des cours de langues, de la sensibilisation des cadres et du système de traduction.

Les cours de langue à l'Administration fédérale sont censés faciliter les processus de travail à l'Administration fédérale pour qu'ils puissent se dérouler de façon plurilingue. Cependant, les effets de ces cours dépendent de différents facteurs, par exemple de

la capacité individuelle des collaborateurs de s'approprier une langue étrangère et la qualité des cours. Je n'ai pas pu prendre en compte ces facteurs dans mon analyse. Pourtant, même en omettant cet aspect, je désignerais cette mesure prise à l'Administration fédérale plutôt comme un instrument de « soutien » : il est probable que les cours de langues et les tests de langues simplifient la mise en place d'un lieu de travail plurilingue mais je pense qu'ils ne sont pas indispensables pour rendre les individus *capables* de suivre la politique. En effet, ils pourraient y arriver autrement, notamment en suivant si besoin des cours de langues privés.

La sensibilisation des cadres peut être considérée comme un instrument de « capacité » ou comme un « sermon » : d'une part, des idées sont données aux cadres de la manière dont ils pourraient rendre leurs unités plurilingues. C'est dans ce sens qu'elles peuvent être considérées comme un instrument de « capacité ». D'autre part, ces idées et manifestations peuvent être perçues comme des informations ayant pour but de changer le comportement des cadres. Cela les apparente aux « sermons ». Cet instrument est à double tranchant. D'une part, plusieurs auteurs (p. ex. Schneider et Ingram, 1990 ; Peters, 1998 ; Kellough et Naff ; 2004) considèrent que de telles mesures de sensibilisation sont indispensables afin d'atteindre l'acceptation des règles. D'autre part, il est facile pour les personnes de les ignorer. Selon les auteurs, cela arrive d'autant plus que si le comportement promu ne sert pas l'intérêt personnel, ce qui vaut également pour les instruments de « capacité » en général. En effet, selon Schneider et Ingram (1990), la difficulté principale liée aux instruments de « capacité » est la suivante : si l'objectif de la politique n'est pas considéré comme utile, les acteurs ne sont pas susceptibles de s'approprier les outils offerts. Pourtant, il semble que concernant le plurilinguisme à l'Administration fédérale cela est le cas: l'avantage principal se situe au niveau de l'institution, qui peut ainsi refléter l'image plurilingue du pays et afficher l'égalité des langues. Il s'agit donc d'un avantage au niveau symbolique, exprimé par un message politique à l'intention de la population (et de ces instances représentatives). Cependant, au niveau des collaborateurs de l'Administration, cet avantage n'a pas d'importance ; le plus important est en effet d'y effectuer les tâches assignées à tout un chacun, le plus efficacement possible. De plus, la promotion du plurilinguisme n'offre pas d'avantages à la grande majorité des employés, c'est-à-dire les employés germanophones : en effet, ils sont déjà dans la mesure de s'exprimer dans leur

langue première. Les deux autres langues officielles qui s'ajoutent à leur langue maternelle sur leur lieu de travail forment plutôt un obstacle rendant les processus de travail plus difficiles.

Malgré ces divergences entre les objectifs de l'institution et ceux des collaborateurs sur le terrain, il existe cependant un instrument de capacité qui semble être systématiquement mise en service, le système de traduction. Il est lié à la politique selon laquelle tous les documents officiels doivent être traduits à l'Administration fédérale. Il s'agit d'une politique très ancienne qui existe depuis les débuts de la Confédération moderne. Inscrite dans la Loi, elle revêt un caractère obligatoire et incontesté à l'intérieur de l'Administration.

Comme le Service de traduction semble être le seul instrument pour lequel cela est le cas, il convient de trouver des raisons pourquoi. D'après mes observations, l'une des causes principales dépend du fait qu'il facilite les processus de travail dans un environnement plurilingue. En effet, le système de traduction permet que – en ce qui concerne les textes officiels – les collaborateurs puissent continuer à travailler dans leur langue première, malgré le fait que le lieu de travail plurilingue ; il efface en quelque sorte le plurilinguisme et autorise un travail monolingue. L'effet de la simplification du travail est peut-être la raison pour laquelle cet instrument est incontesté.

Deuxièmement, l'objectif du système de traduction sert à l'Administration fédérale en tant que médiatrice entre les politiques fédérales, la population et les cantons. La publication des documents officiels est en quelque sorte une matérialisation du plurilinguisme à l'Administration fédérale et sert à le rendre visible depuis l'extérieur. Cette présentation extérieure semble faire consensus ou du moins pousser les personnes responsables à suivre ses directives. Le plurilinguisme à l'intérieur de l'Administration, beaucoup moins évident depuis l'extérieur, semble être moins ou même pas du tout important. En effet, depuis l'extérieur, ce plurilinguisme est uniquement discernable par quelques indices, comme par exemple dans la représentativité linguistique du personnel ou dans certaines annonces mentionnant que des langues officielles spécifiques sont privilégiées au détriment d'autres (notamment de l'italien). Cette opacité permet que l'image plurilingue donnée à l'extérieur ne soit pas ternie par le fait qu'elle ne corresponde pas à la réalité à l'intérieur de l'Administration.

L'on pourrait déduire de ces réflexions que, d'après l'exemple du Service de traduction, les instruments de « capacité » ont un effet positif lorsque les personnes concernées par l'instrument en font usage, et ceci grâce au côté incontestable de son objectif et que sa mise en œuvre facilite le travail. Pourtant, le caractère obligatoire de la mesure est important pour sa mise en œuvre effective : si la publication des textes officiels n'était pas impérative, certains textes ne seraient probablement pas traduits puisque cela permettrait de gagner du temps et de l'argent.

En conclusion, je peux affirmer que l'approche par les théories sur les instruments des politiques publiques a été utile comme point de départ pour distinguer les différentes mesures de promotion du plurilinguisme, suivre leur évolution et pour déceler certaines problématiques liées à ces instruments. Pourtant, l'efficacité de ces instruments est difficile à évaluer. Comme l'indiquent Kassim et Le Galès (2010, 10) et Linder et Peters (1984) cela représente un problème général lié à l'évaluation des instruments des politiques publiques : en pratique, un processus dissocié en deux temps – la définition d'objectifs suivie par la sélection du meilleur instrument pour le réaliser – serait rarement observable. Van Nispen et Ringeling (1998, 209) l'expliquent par le fait que le choix des instruments n'a souvent rien à voir avec l'optimisation des résultats mais se fait également en fonction d'aspects culturels ou d'habitudes institutionnelles; l'institution est peut-être plus familière avec certains instruments plutôt qu'avec d'autres. De plus, l'échec des instruments n'est souvent dû ni à leurs caractéristiques, ni à des problèmes liés à la mise en œuvre, mais s'explique par le fait que la nature du problème n'a pas été évaluée correctement (Rist, 1998, 155). Finalement, des problèmes techniques s'ajoutent à leur évaluation : il est difficile d'isoler l'impact des instruments entre eux parce qu'il y a interdépendance de différents instruments et des interrelations de divers processus sociétaux (Salamon, 2002). Il n'y a souvent pas de groupe de contrôle pour mesurer les effets réels des instruments et souvent très peu de données empiriques sur la situation avant l'intervention (Van Nispen et Ringeling, 1998). En effet, ces observations s'appliquent toutes à la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Pour ces raisons, Kassim et Le Galès (2010) attirent davantage l'attention sur un autre angle d'analyse, qui se focalise sur les modifications des instruments

dans le temps (ibid., 5). En effet, c'est dans ce sens que les théories sur les instruments m'ont été le plus utiles.

Nous avons pu voir que depuis les premières régulations, il manque souvent des objectifs clairs et quantifiables liés aux différentes directives. Cela semble en partie aussi être lié à la nature de l'objet en question, c'est-à-dire au plurilinguisme. Comment le mesurer ? Par le passé, les pratiques linguistiques à l'Administration fédérales ont été évaluées au moyen de questionnaires sur le comportement linguistique de ses employés. Ces évaluations ont démontré la forte prédominance de l'allemand et la quasi inexistence de l'italien, mentionnée dans mes interviews. Il conviendrait de répéter ces sondages régulièrement afin de percevoir une éventuelle évolution ou efficacité des mesures mises en œuvre depuis lors. Pourtant, il serait important de faire des études longitudinales pour pouvoir observer d'éventuels changements de comportements survenus dans le même échantillon de personnes. D'autres possibilités qui me semblent envisageables seraient de procéder régulièrement à un test de langues d'un échantillon de collaborateurs, d'analyser leur évolution et d'investiguer auprès des personnes pour savoir à quoi d'éventuelles améliorations sont dues. Ou alors, il conviendrait d'enregistrer les interactions des individus dans différents contextes - séances d'équipe, discussions devant la machine à café ou dans les bureaux - afin d'inventorier les pratiques linguistiques et de comparer d'éventuelles évolutions dans le temps. Pourtant, les ressources importantes demandées par cette méthode ainsi que les problèmes éthiques suscités la rendent difficile voire impossible à mettre en pratique.

Cependant, le manque d'objectifs clairs et quantifiables peut aussi être volontaire. C'est ce qu'affirment les théories sur les politiques symboliques et l'hypocrisie organisationnelle. Ces théories m'ont été utiles pour aborder les problèmes de mise en œuvre des politiques linguistiques sous un différent angle.

2.5. Politiques symboliques et hypocrisie organisationnelle

Selon les considérations théoriques sur les politiques symboliques, l'objectif de celles-ci est de sensibiliser la population au problème et de démontrer qu'il est pris au sérieux par l'Etat. Aboutir à des mesures concrètes est secondaire. Ce type de politiques permettrait aussi une manipulation de la population en exagérant ou

dissimulant certains aspects d'un problème et en lui faisant croire que l'Etat est actif dans sa résolution alors que cela ne correspond pas à la vérité. Cela n'est pourtant pas le cas avec la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale : je ne pense pas que les mesures aient été prises pour dissimuler qu'en réalité l'administration fonctionne de manière monolingue. Par contre, il me semble que les blocages que j'ai observés, en analysant leur mise en œuvre, découlent du fait que l'administration ne sait pas comment concilier l'égalité des langues et faire face à la prédominance de la langue allemande, que ce soit à l'intérieur ou l'extérieur de l'administration. Dès lors, l'institution démontre sa volonté d'agir en développant continuellement les mesures visant une administration plurilingue.

Cependant, une autre caractéristique des politiques symboliques s'applique à ma problématique : selon Edelman (1977), celles-ci permettent de dissimuler les problèmes de fond et ignorer des éléments importants de contexte. Je pense que cela est le cas avec le plurilinguisme à l'Administration fédérale : le contexte de mise en œuvre n'a pas suffisamment été pris en compte dans l'élaboration des mesures de promotion. C'est pour cela que les interviewés les trouvent difficilement applicables. Le contexte très germanophone limite la mise en œuvre des mesures prises et mène à des situations où les collaborateurs de l'Administration fédérale agissent dans le sens contraire. Cette réalité - la domination des germanophones et la non-égalité des langues - est dissimulée par la panoplie de régulations mises en place. Au lieu de réfléchir à la manière de faire face à la grande majorité des locuteurs allemands en Suisse - qui a des répercussions importantes sur l'égalité des langues à l'Administration fédérale - cette réalité est ignorée et les trois langues officielles sont considérées comme égales.

Parmi les Instructions de 2014, je qualifierais les mesures suivantes de symboliques:

- Lorsqu'une communauté linguistique est sous-représentée au sein d'une unité administrative, la mise au concours précise que les candidatures de membres de cette communauté linguistique sont particulièrement recherchées (chiffre 31).

Nous avons vu qu'en pratique, les recruteurs considèrent cette instruction comme inapplicable. Le fait qu'une communauté linguistique soit sous-représentée dans une unité peut signifier, soit que les postes en question ne peuvent pas - selon les recruteurs - être occupés par une personne d'une autre communauté linguistique;

soit que le bassin de recrutement pour ces postes ne serait pas suffisamment important pour trouver des candidats des communautés linguistiques minoritaires. Pourtant, cette instruction montre que l'Administration est consciente du problème de la mauvaise représentativité linguistique dans certaines unités. En effet, des annonces d'emploi indiquant que les membres d'une communauté linguistique sous-représentée sont particulièrement recherchés, affichent publiquement une prise en charge du problème de la représentativité linguistique dans le cadre des recrutements.

- Lors de l'évaluation des candidatures à un poste, les responsables du recrutement évaluent les dossiers de candidature de façon objective, en tenant compte des différences culturelles dans la présentation des dossiers de candidature (chiffre 33).

Selon les interviews que nous avons effectuées, les recruteurs ne sont pas tous sensibilisés aux différences culturelles susceptibles d'apparaître dans la présentation des dossiers de candidature. Par ailleurs, l'objectivité dans l'évaluation des dossiers est un critère difficile à définir. De plus, nous avons pu voir que la priorité donnée au critère linguistique serait tout aussi importante. En effet, pour la plupart des recruteurs interviewés, le critère linguistique n'avait que peu d'importance comparé à d'autres critères, ce qui les amenait à négliger leur fonction d'acteurs principaux dans la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Dès lors, cette instruction détourne en quelque sorte l'attention du problème principal mentionné lors des interviews : pour certains postes, les candidatures non-germanophones sont écartées, non pas par manque d'objectivité ni de sensibilisation aux différences culturelles dans l'évaluation des dossiers, mais parce que d'autres critères priment. Il s'ajoute à cela que, dans beaucoup de cas, les compétences en allemand sont davantage valorisées que celles dans les autres langues.

- Lors de l'évaluation du personnel et notamment des responsables hiérarchiques, il est tenu compte de leur contribution à la promotion du plurilinguisme (chiffre 51).

Selon mes observations, la contribution à la promotion du plurilinguisme n'est pas un principe valorisé. Les interviewés qui ont mentionné des actions concrètes qu'ils ont entreprises afin de promouvoir le plurilinguisme sur leur lieu de travail les ont réalisées à titre personnel. Elles n'ont pas été officiellement reconnues, que ce soit

lors de l'évaluation du personnel ou d'autres situations. Comme les instructions présentées précédemment, l'effet de cette dernière est très limité compte tenu des pratiques courantes sur le terrain.

- Loi et Ordonnance sur les langues

Les principes inscrits dans la Loi sur les langues ont également une haute teneur symbolique. En effet, dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération est censée veiller à accorder un traitement identique aux quatre langues nationales (Loi sur les langues, art.3, al.1a) et garantir et veiller à la mise en œuvre de la liberté de la langue dans tous les domaines de l'activité de l'Etat (Loi sur les langues, art. 3 al.1b).

Selon mes observations, les quatre langues nationales n'ont pas la même valeur à l'Administration fédérale, ne serait-ce que par le nombre le plus important de collaborateurs germanophones. Celui-ci reflète d'ailleurs la répartition des communautés linguistiques du pays. De la même manière, nous avons vu que la liberté de la langue est entravée dans plusieurs situations de travail. Tout comme les instructions présentées ci-dessus, la fonction principale de ces politiques est de montrer que le plurilinguisme est un élément qui est pris au sérieux à l'Administration fédérale. Le fait qu'il soit traité dans des actes législatifs augmente sa raison d'être et sa légitimité. En quelque sorte, la législation montre ce qui serait souhaité, même si cela est difficilement applicable. D'ailleurs, l'aspect symbolique augmente du fait que ces mesures ne sont pas obligatoires. En effet, elles ne sont pas accompagnées de sanctions, ce qui accentue l'impression que leur rôle principal est de souligner que le problème est reconnu à l'Administration fédérale mais que sa mise en œuvre n'est pas une chose prioritaire.

En pratique, cela mène à des manières de faire informelles, dont les considérations de Schein (1992) m'ont permis de saisir. Cette dichotomie entre règles informelles et règles formelles est intégrée dans la théorie de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson, selon laquelle les deux types de règles permettent de poursuivre des objectifs contradictoires. Cette théorie m'a incitée à établir le lien entre les concepts disparates que j'ai utilisés pour saisir la mise en œuvre des politiques de promotion du plurilinguisme. Selon mes résultats, cette « hypocrisie » ne sert pas à dissimuler qu'en réalité, personne ne se soucie du plurilinguisme à l'administration fédérale. Je

pense plutôt qu'elle traduit l'impossibilité de le mettre en pratique dans toutes les situations se présentant sur un lieu de travail. Il n'est pas possible que tous les collaborateurs peuvent travailler dans la langue de leur choix alors qu'ils doivent en même temps s'adapter aux langues utilisées par la population et s'intégrer dans un environnement de travail majoritairement germanophone.

D'après ces observations, la théorie de l'hypocrisie organisationnelle ne sert pas seulement à l'administration à concilier différents objectifs mais aussi à sortir d'une impasse. Pourtant, je pense que cela empêche de réfléchir aux problèmes difficiles à appliquer et ne favorise pas les idées innovantes. En effet, lorsque l'on retrace l'évolution des différentes mesures mises en place, il est frappant de constater que leur contenu de base reste toujours le même (voir aussi Coray et al., 2015). Puisque l'hypocrisie organisationnelle permet un arrangement avec les mesures dont la mise en œuvre n'est pas considérée comme possible, la recherche de mesures plus compatibles ou d'un dialogue de fond sur leur applicabilité n'est pas encouragée. Au lieu de viser une promotion du plurilinguisme acceptée par les collaborateurs censés les mettre en œuvre, plusieurs de ses aspects sont actuellement devenus obsolètes puisqu'elles ne sont pas respectées. La théorie de l'hypocrisie organisationnelle ne permet pas de réfléchir à la manière de concilier différents objectifs et part du constat que s'ils sont contradictoires, les collaborateurs ne peuvent faire autrement que les contourner dans leur pratique professionnelle. C'est là que je perçois une limite de cette théorie qui m'a pourtant permis de réfléchir de manière approfondie sur les différents objectifs poursuivis par le plurilinguisme à l'Administration fédérale.

3. Conclusion

Les modèles et théories qui constituent mon cadre théorique se sont avérés utiles pour aborder les enjeux du plurilinguisme à l'Administration fédérale. Celle-ci offre un terrain propice pour élargir la réflexion de ces théories à une problématique linguistique. En effet, cet aspect n'est que peu ou pas considéré dans les théories de la bureaucratie représentative et de la mise en œuvre des politiques publiques. Finalement, les deux théories touchant aux droits linguistiques dans ce contexte – élaborées par Patten (2001) et Van Parijs (2013) – n'apportent aucune réflexion sur la mise en œuvre concrète de ces droits.

Le fait que la langue figure à la fois comme un critère de représentativité et comme outil de travail, complexifie la théorie sur la bureaucratie représentative. La mise en œuvre de la représentativité linguistique est souvent perçue comme irréaliste par les collaborateurs parce qu'ils la perçoivent comme empêchant un travail efficace.

Les idéologies langagières que j'ai pu déceler à partir des interviews sont marquées par un discours dans lequel le plurilinguisme sur le lieu de travail dépend de rapports de forces entre les langues dans lesquels l'allemand tient une position dominante, suivi par le français. L'utilité de ces langues à l'intérieur et à l'extérieur de l'Administration est le critère principal pour cette hiérarchie. En même temps, une conception dans laquelle chaque langue est égale et fait partie de l'identité des collaborateurs est observable, avant tout dans les documents officiels promouvant le plurilinguisme. Cette conception est influencée par l'importance du plurilinguisme dans l'image de la Suisse quadrilingue, censée être reflétée dans son Administration.

Cependant, la conception de l'égalité des langues qui découle de cette image, inscrite dans la Constitution, se heurte à la pratique ; les problèmes concrets qui se posent lors de l'application des droits linguistiques ainsi établis sont ignorés. En effet, nous avons observé que leur impraticabilité sur le terrain crée une marge de manœuvre qui permet aux collaborateurs de contourner une réglementation souvent considérée comme trop rigide et peu réaliste. Que cette réglementation soit non-contraignante permet même d'en ignorer certains aspects, d'autant plus que les collaborateurs ne sont pas particulièrement incités à la suivre. Cela mène à une situation où il existe d'une part les règles officielles – déterminées dans la Loi et des documents internes – et d'autre part des règles informelles, suivies en pratique. J'ai

pu démontrer à l'exemple de la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale que la souplesse donnée par la « soft governance » atteint ses limites dans un environnement où un choix contraire à la réglementation officielle est considéré comme ayant plus d'efficacité. Les considérations théoriques sur la culture organisationnelle, les politiques symboliques et l'hypocrisie organisationnelle m'ont permis d'approfondir la réflexion sur les contradictions entre les objectifs officiellement affichés en matière de plurilinguisme et les pratiques sur le terrain allant dans le sens inverse.

Ces observations seront reprises dans le prochain chapitre. Elles me serviront comme base dans la formulation de quelques recommandations qui figureront de conclusion.

H : CONCLUSION

La question de départ de cette thèse était de savoir comment le plurilinguisme à l'Administration fédérale est mis en œuvre et quels en sont ses enjeux pour l'institution et ses collaborateurs. Les deux grands principes régissant le plurilinguisme à l'Administration fédérale sont les suivants: d'une part, la représentativité linguistique des employés fédéraux est censée correspondre à toute la population dans l'ensemble des unités administratives. D'autre part, la liberté de choix entre les trois langues officielles doit être donnée à tous les collaborateurs ainsi qu'à la population s'adressant à l'Administration fédérale.

Pour ce qui est de la *mise en œuvre* du plurilinguisme, mon analyse montre de quelle façon une série d'Instructions édictées par le Conseil fédéral et certaines Lois et Ordonnances à ce sujet mettent l'accent sur le recrutement, la communication interne et externe, les connaissances linguistiques des collaborateurs et la présentation extérieure de l'Administration fédérale. L'institution offre à ses collaborateurs des instruments pour faciliter les processus de travail trilingues, notamment des cours de langue, un système de traduction et un Guide de conseils sur la manière de rendre un lieu de travail plurilingue. Les collaborateurs suivent ces lignes directrices de manière flexible et ne sont pas sanctionnés s'ils ne les respectent pas ; d'ailleurs il n'existe pas de contrôle généralisé de leur application.

Les *enjeux* liés au plurilinguisme se situent à des niveaux distincts et sont différents pour l'institution et les collaborateurs. L'enjeu principal pour l'institution est lié à son image et à la confiance de la population. Cette confiance implique que l'Administration fédérale puisse communiquer avec elle dans toutes les langues officielles et que ses postes de travail ne soient pas réservés à un groupe linguistique spécifique. Ainsi, le plurilinguisme de l'Administration fédérale sert de vitrine affichant l'égalité des langues dans le pays. L'enjeu est de fonctionner selon cette image dans la réalité et de créer un lieu de travail trilingue.

Pour les collaborateurs, l'enjeu est de respecter les consignes établies concernant le plurilinguisme sur leur lieu de travail tout en remplissant les tâches liées à leur poste. Mon analyse a montré que cela implique souvent des conflits d'intérêt ; le plurilinguisme est souvent considéré comme ralentissant les processus de travail et parfois en contradiction avec les objectifs professionnels.

Comme exposé dans le chapitre précédent, j'ai pu démontrer dans cette thèse que l'Administration fédérale suisse offre un terrain propice pour une étude de façon approfondie des questions générales de représentativité linguistique, d'idéologie langagière, de politique linguistique et de plurilinguisme au lieu de travail. Par ailleurs, mes analyses apportent aussi des éléments de réflexion pertinents se rapportant spécifiquement au contexte suisse et permettant d'expliquer pourquoi certaines expériences faites dans d'autres pays n'ont jamais été appliquées à l'Administration fédérale. C'est en soulignant ces spécificités liées au terrain de l'Administration fédérale que je terminerai cette thèse. Celles-ci seront mises en évidence au moyen d'une brève comparaison avec la promotion du plurilinguisme à l'Administration publique centrale du Canada. Pour conclure, je formulerai quelques recommandations concrètes en la matière, basées sur mes résultats.

1. Spécificités de la promotion du plurilinguisme à l'Administration fédérale suisse à la lumière de deux mesures prises à l'Administration publique centrale du Canada

Le point de départ de ma réflexion sur les particularités du contexte de l'Administration fédérale suisse se base sur trois instruments de promotion du plurilinguisme bien établis à l'Administration publique centrale du Canada. Ces derniers ont également été mentionnés dans l'étude de cas effectuée dans le cadre de la recherche de Kübler et al. (2009)¹²⁴. Ce sont des mesures qui interpellent vu leur apparente simplicité : les *postes bilingues*, la *prime au bilinguisme* et le rapport du *Commissariat aux langues officielles*. Elles sont censées garantir l'égalité du français et de l'anglais dans les administrations publiques canadiennes. Après leur brève présentation, je réfléchirai aux raisons expliquant pourquoi ces instruments n'existent pas en Suisse.

Les « postes bilingues » et la « prime au bilinguisme »

Les personnes aspirant à des postes dits « bilingues » - des postes pour lesquels le niveau requis dans la deuxième langue officielle est clairement défini – doivent nécessairement remplir les exigences linguistiques fixées pour y avoir accès. La passation d'un test de langue obligatoire oral et écrit développé à ce propos¹²⁵ doit démontrer que le niveau demandé est atteint.

Les personnes occupant des postes bilingues ont le droit à une « prime au bilinguisme ». Il s'agit de reconnaître l'effort supplémentaire fourni par les employés occupant de tels postes vu qu'ils demandent des compétences linguistiques dans les deux langues. De plus, la prime est censée les encourager à maintenir leur niveau

¹²⁴ Dans le cadre de la recherche de Kübler et al. (2009), nous avons choisi d'effectuer une étude de cas à l'Administration canadienne après nous avoir penchés sur différentes administrations plurilingues, notamment du Luxembourg et de la Belgique. Nous avons retenu l'Administration canadienne parce que depuis de nombreuses années, le plurilinguisme y est promu de façon très réglementée, mobilisant des instruments variés.

¹²⁵ Évaluation de la langue seconde (ELS). <http://www.psc-cfp.gc.ca/ppc-cpp/sle-els/index-fra.htm>. // consulté le 10/09/2015

linguistique dans la deuxième langue. Le montant annuel de la prime est de 800 Dollars canadiens et est ajustée au taux de travail¹²⁶. L'obtention de la prime dépend des résultats de l'évaluation linguistique interne, reconduite tous les cinq ans. S'il s'avère que les compétences linguistiques d'un collaborateur ne correspondent plus aux exigences linguistiques requises par le poste, la prime cesse d'être versée. Ce fonctionnement existe depuis près de 40 ans. Cependant, déjà à la fin du 19^e siècle, les collaborateurs de la fonction publique fédérale capables de rédiger en français et en anglais étaient récompensés par un supplément annuel au salaire¹²⁷.

Selon les interviews menés à l'Administration fédérale en Suisse, une récompense liée au plurilinguisme n'est pas envisageable dans cette institution. Bien que des niveaux linguistiques en langue seconde soient fixés en fonction du niveau hiérarchique des postes, les interviewés considèrent qu'ils ne doivent pas influencer le traitement des collaborateurs concernés ou bien même les favoriser. En effet, plusieurs personnes ont insisté sur le fait que les compétences linguistiques ne devaient surtout pas correspondre à un critère décisif de promotion ou d'engagement. Ils ont exprimé leurs craintes de donner l'impression de négliger les compétences professionnelles de leurs collaborateurs en adoptant un tel comportement. Cela révèle aussi le fait que, dans leur conception, la motivation première d'un recrutement est toujours liée aux tâches professionnelles du poste et seulement – éventuellement – par la suite, à des motivations liés au plurilinguisme institutionnel.

Cette conception s'explique probablement par le fait qu'en Suisse, les collaborateurs de l'Administration fédérale maîtrisant plus d'une langue sont moins importants pour la communication externe qu'au Canada. En effet, le « principe de territorialité » (Labrie, 1997) des langues, selon lequel le plurilinguisme est organisé en Suisse permet de prévoir la langue utilisée par les citoyens en fonction de leur lieu de résidence. Le territoire est divisé en régions linguistiques majoritairement monolingues ; les langues officielles y sont décidées par les Cantons respectifs et font foi dans la communication de l'administration fédérale. En pratique, il est donc

¹²⁶ Ce qui correspond à près de 600 CHF en septembre 2015

¹²⁷ <http://www.tbs-sct.gc.ca/psm-fpfm/pay-remuneration/other-autres/bil-fra.asp>. // consulté le 10/09/2015

possible de prévoir des postes où seulement une seule langue est nécessaire, parce qu'ils concernent uniquement des contacts avec une région linguistique donnée. Au contraire, le « principe de liberté » de la langue en vigueur au Canada (Labrie, *ibid.*) demande à ce que tous les employés de l'administration soient capables de parler le français et l'anglais. En effet, ce régime linguistique prévoit que tous les résidents canadiens ont le droit de s'exprimer en français ou en anglais avec les entités fédérales ; dans une telle conception, tous les collaborateurs de l'administration gouvernementale doivent en effet être aptes à s'adapter à la langue choisie par chaque citoyen, indépendamment de la région linguistique dans laquelle il réside. De plus, comme démontré dans les lignes qui suivent, un manquement de cette directive risque d'attirer des plaintes de la part de la population et un blâme du Commissaire aux langues officielles.

Le contrôle du Commissariat aux langues officielles

Le Commissariat aux langues officielles - une institution dépendant du Parlement canadien - veille à ce que les ministères et les organismes fédéraux respectent la Loi sur les langues officielles. Cette Loi régleme notamment les langues dans l'Administration publique centrale du Canada et y garantit l'égalité du français et de l'anglais. Dans ce cadre, le Commissariat aux langues officielles reçoit les plaintes de la population concernant à la langue de service. Il s'agit par exemple de cas où un employé de la fonction publique n'était pas capable de répondre à une demande dans la langue officielle choisie par son interlocuteur externe. Les dix institutions ayant reçu le plus de plaintes pour violation de la Loi sur les langues officielles figurent dans le rapport de communication annuel du Commissariat.

Comme nous l'avons déjà observé avec Kübler et al. (2011, 908), la condition pour une telle mesure est probablement due à une mobilisation politique des communautés linguistiques plus importante qu'en Suisse. En effet, au Canada, les relations entre ces communautés sont plus conflictuelles (McRae, 2007). Dès lors, la pression exercée sur l'État pour qu'il s'investisse dans des programmes destinés à améliorer la représentativité linguistique de son administration publique y est plus forte. En Suisse, cette pression existe aussi - notamment à travers le nombre important d'interventions parlementaires à ce sujet - mais à une moindre mesure.

Ces exemples issus du système de promotion du plurilinguisme au Canada montrent qu'il n'est pas possible d'appliquer des mesures élaborées ailleurs sans prendre en compte les particularités liées au contexte de l'Administration étudiée. Les recommandations formulées ci-dessous se basent sur les réflexions issues à la fois de mon analyse empirique dans les deux offices fédéraux et de l'application des différentes théories abordant la complexité de la promotion du plurilinguisme dans une administration publique. Mes observations sur les spécificités du contexte suisse qui viennent d'être mises en évidence dans le cadre de la brève comparaison avec le Canada seront également prises en compte.

2. Recommandations pour une administration fédérale suisse plurilingue et linguistiquement représentative

L'objectif des quatre recommandations que je formulerai en guise de conclusion est d'abord de contribuer à surmonter les enjeux que le plurilinguisme représente pour l'Administration fédérale. En effet, il s'agit premièrement d'arriver à ce que les collaborateurs considèrent le plurilinguisme comme un principe important de l'Administration fédérale. Pour ce faire, il me semble primordial d'accentuer les activités de sensibilisation. Deuxièmement, il me semble nécessaire de créer de nouvelles mesures visant simultanément les pratiques linguistiques plurilingues et la représentativité linguistique. Troisièmement, je pense que l'implication des collaborateurs doit être davantage stimulée. Finalement, je me permets de relever et de souligner l'absence des mesures d'incitation dans le système de promotion du plurilinguisme actuel.

Recommandation 1 : poursuite des activités de sensibilisation

Selon mon analyse, le fait que les collaborateurs considèrent que le plurilinguisme est un critère qui s'ajoute aux autres critères d'embauche, seulement dans le cas où cela paraît judicieux aux responsables d'unité, empêche l'effectivité de la promotion du plurilinguisme déjà mise en place. Une intégration systématique du plurilinguisme - comme faisant partie des compétences professionnelles - serait, à mon avis, un objectif principal pour arriver à ce que les recruteurs respectent les règles concernant le plurilinguisme. Pour cela, je pense qu'il est important que la promotion du plurilinguisme puisse concilier les différentes conceptions exprimées par les acteurs apparaissant dans le cadre de cette thèse, les unes centrées sur l'efficacité, les autres sur l'égalité. Il est important que les collaborateurs intègrent d'autres valeurs que l'efficacité lorsqu'ils sont confrontés au plurilinguisme et évaluent son utilité. En d'autres mots, le discours de l'égalité – sauf dans de rares exceptions confiné au discours institutionnel – doit trouver son entrée dans le discours informel, propagé par les collaborateurs. Je pense que cela nécessite avant tout des instruments « symboliques » (Schneider et Ingram, 1990), c'est-à-dire des interventions au niveau de leurs valeurs personnelles afin que celles-ci évoluent vers une nouvelle prise de conscience. Les activités de sensibilisation actuellement mises en place

constituent un pas dans cette direction mais - d'après le discours des interviewés - n'ont pas encore eu suffisamment d'effets. A mon avis, il est important de thématiser le plurilinguisme dès qu'il est question des conditions de travail à l'Administration fédérale, par exemple lors de l'accueil de nouveaux collaborateurs, lors de la formation des cadres ou lors d'évènements fédérateurs comme des séances d'office annuelles.

Mais l'inverse est également vrai : il faut que le discours de l'efficacité – très présent parmi les collaborateurs – soit relevé dans les réflexions sur la mise en œuvre de l'égalité entre les langues. En effet, celle-ci nécessite la mise à disposition d'outils les plus performants possibles – pour évaluer entre autre le niveau linguistique des collaborateurs, permettre le perfectionnement de leurs compétences linguistiques ou traduire les textes – pour qu'une administration plurilingue puisse fonctionner aussi bien qu'une administration monolingue.

Recommandation 2 : alliage des pratiques linguistiques et de la représentativité linguistique

D'après les résultats de cette thèse, il me semble évident que pratiques linguistiques et représentativité linguistique devraient être abordées de manière simultanée lorsqu'il est question de mise en œuvre du plurilinguisme. En effet, mon analyse a permis de déceler une tension entre les discours sur l'un et sur l'autre; alors que le principe de l'efficacité est surtout évoqué quand il s'agit des pratiques linguistiques, celui de l'égalité l'est avant tout au sujet de la représentativité linguistique. Les objectifs liés à ces principes sont différents et traités séparément : alors que les pratiques linguistiques sont censées être plurilingues, la représentativité linguistique distingue entre trois langues, pouvant être considérées comme des blocs monolingues ; en effet, une seule langue est attribuée à chaque collaborateur. Plusieurs auteurs ont cependant relevé le dynamisme des langues, pouvant être cumulées, appropriées et oubliées à différents moments de la vie. Il me semble important que ce dynamisme soit intégré dans la réflexion sur la représentativité linguistique. Une manière de le faire serait d'associer les valeurs cible à l'ensemble des compétences linguistiques d'une personne, non seulement à sa langue officielle première comme cela est le cas aujourd'hui. C'est ainsi que les pratiques linguistiques souhaitées pourraient également être intégrées dans le concept de la

représentativité linguistique. Cela contribuerait peut-être aussi à ce que la notion de quota ou de valeurs cible soit mieux acceptée par les employés.

De manière générale, l'inclusion simultanée des problématiques liées aux pratiques plurilingues sur le lieu de travail et de la représentativité linguistique oblige à prendre en compte davantage le contexte. Nous avons pu observer que la représentativité linguistique est considérée comme impossible dans certaines unités : ce sont des unités où la majorité germanophone du pays se fait particulièrement sentir, que ce soit dans les contacts externes ou par le bassin de recrutement. Il est important que la difficulté – voire l'impossibilité – de garantir la représentativité linguistique dans ces unités soit reconnue dans les mesures de promotion du plurilinguisme. Une possibilité serait d'accorder des dérogations aux valeurs cible dans certaines circonstances définies. Ou alors, il serait important que les cadres qui se sentent dans l'impossibilité de remplir les conditions concernant le plurilinguisme puissent bénéficier de conseils et de ressources particulières. Concrètement, il s'agirait par exemple d'une aide financière pour atteindre des candidats de régions linguistiques minoritaires ou pour des traductions internes.

Recommandation 3 : implication des collaborateurs

Il me semble important d'impliquer davantage les collaborateurs sur le terrain dans la conception des lignes directrices concernant le plurilinguisme. D'après mon analyse, les lignes directrices actuelles ne sont pas considérées comme applicables et leur nécessité n'est pas perçue. Pour remédier à cette situation il est, à mon avis, non seulement important de sensibiliser davantage et d'informer mieux les collaborateurs, mais aussi de les inclure dans l'élaboration de mesures concrètes. Cela permettrait, d'une part, que les aspects - selon eux - incompatibles avec la réalité de travail pourraient être discutés et redéfinis de manière à les rendre plus proches de la réalité.

D'autre part, il est bien probable que ces mesures soient davantage répandues et respectées si elles sont le fruit de la concertation d'acteurs directement impliqués dans leur mise en œuvre. Ce moyen de pilotage étatique est prôné par Willke (1983). Je pense que cet aspect de la « soft governance » est nécessaire pour que les mesures non-contraignantes caractérisant la promotion du plurilinguisme à

l'Administration fédérale puissent être effectives. Cela pourrait être réalisé, par exemple, dans la création d'un groupe de pilotage suivant les travaux d'amélioration des directives, dans lequel des cadres et autres collaborateurs de l'Administration fédérale seraient représentés.

Recommandation 4 : mesures d'incitation

Dans la situation actuelle, la non-contrainte des mesures promouvant le plurilinguisme n'est pas remplacée par des mesures incitatives, comme cela est le cas dans les pratiques d'administrations contemporaines adoptant de la « soft law » (Flückiger, 2013). Même si nous avons pu voir, en lien avec la « prime du plurilinguisme » canadienne, que des mesures d'incitation sont susceptibles d'être mal accueillies en Suisse, je pense néanmoins qu'une réflexion sur l'instauration de telles mesures – qui font entièrement défaut dans la promotion du plurilinguisme actuelle – s'impose. Une mesure d'incitation possible serait de publier les résultats des tests de langue électroniques mis à disposition par l'Office du personnel en fonction des offices. En effet, ce test est actuellement utilisé par plusieurs offices pour répertorier les compétences linguistiques de leurs collaborateurs. Si les résultats étaient rendus publics, cela inciterait probablement à ce que des mesures soient prises pour qu'ils puissent être améliorés dans les unités dans lesquelles les compétences plurilingues des collaborateurs seraient jugées insuffisantes.

Ces recommandations me permettent d'aborder la difficulté principale causée par le plurilinguisme à l'Administration fédérale, à savoir celle de prévenir que le déséquilibre causé par la distribution inégalitaire des trois langues officielles dans le pays n'augmente pas davantage. Grâce à l'appui de la nouvelle législation en matière des langues à l'Administration fédérale, les mentalités sont très probablement en train de changer : en effet, cette législation souligne l'importance accordée au plurilinguisme au niveau institutionnel et confère des responsabilités et des directives précises en la matière. La promotion du plurilinguisme y figure d'ores et déjà comme un objectif à part entière. Malgré tout, il est nécessaire que des actions concrètes soient menées afin que cet objectif puisse être atteint.

BIBLIOGRAPHIE

- Acklin Muji, Dunya (2004). La première révision de l'article des langues. Vers la reconnaissance du romanche comme langue nationale. In Jean Widmer (Ed.), *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / Une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*. Bern: Peter Lang (127-245).
- Addis, Adeno (2007). Constitutionalizing Deliberative Democracy in Multilingual Societies. *Berkeley Journal of International Law* 25 (2): 117–164.
- Adler, Nancy J. (1991). *International Dimensions of Organizational Behavior*. 2nd ed. Boston, Mass: PWS-Kent Publishing Company.
- Altermatt, Urs (1997). Viersprachige Schweiz : Anderthalbsprachig plus Englisch ? *Revue suisse de science politique* 3 (1): 136–143.
- Andrey, Georges (1988). Le plurilinguisme dans la seconde moitié du XXe siècle: analyse meynaudienne et postmeynaudienne. In Jean Meynaud: *Jean Meynaud ou l'utopie revisitée*. Actes du colloque tenu à l'Université de Lausanne, les 25 et 26 septembre 1986. Lausanne: Université de Lausanne (319–329).
- Angouri, Jo; Miglbauer, Marlene (2014). "And then we summarise in English for the others": The lived experience of the multilingual workplace. *Multilingua* 33 (1-2): 147–172.
- Appadurai, Arjun (1996). *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis etc: University of Minnesota Press.
- Bachmann, Christian; Lindenfeld, Jacqueline; Simonin, Jacky; Chevalier, Jean-Claude (1991). *Langage et communications sociales*. Paris: Hatier; Didier.
- Bailey, Margo (2004). Representative Bureaucracy: Understanding Its Past to Address Its Future. *Public Administration Review* 64 (2): 246–249.
- Benhabib, Seyla (2002). *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton etc: Princeton University Press.
- Birch, Anthony Harold (2007). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. 3rd ed. London, New York: Routledge.

- Blau, Peter Michael; Meyer, Marshall W. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. 2nd ed. New York: Random House.
- Blommaert, Jan (1999). The Debate is Open. In Jan Blommaert (Ed.), *Language Ideological Debates*. Berlin, New York: Mouton de Gruyter (1–38).
- Blommaert, Jan (2001). The Asmara Declaration as a sociolinguistic problem: Reflections on scholarship and linguistic rights. *Journal of Sociolinguistics* 5 (1): 131–142.
- Blommaert, Jan (2004). Rights in places: comments on linguistic rights and wrongs. In Jane Freeland, Donna Patrick (Eds.), *Language rights and language survival. Sociolinguistic and sociocultural perspectives*. Manchester UK, Northampton MA: St. Jerome Pub (55–65).
- Bolliger, Christian (2007). *Konkordanz und Konfliktlinien in der Schweiz, 1945 bis 2003. Parteienkooperation, Konfliktdimensionen und gesellschaftliche Polarisierungen bei den eidgenössischen Volksabstimmungen*. Bern: Haupt Verlag.
- Bourdieu, Pierre. (1977). L'économie des échanges linguistiques. *Linguistique française* 34 (1) : 17–34.
- Bourhis, Richard Y.; Lopicq, Dominique; Sachdev, Itesh (2000). La psychologie sociale de la communication multilingue. *DiversCité Langues* 5.
- Boyer, Henri (1997). Conflit d'usages, conflit d'images. In Henri Boyer, Jean-François de Pietro, Marinette Matthey (Eds.), *Plurilinguisme. "contact" ou "conflit" de langues?* Paris etc: l'Harmattan.
- Bradburn, Norman M.; Sudman, Seymour; Blair, Ed; Stocking, Carol (1978). Question Threat and Response Bias. *Public Opinion Quarterly* 42 (2): 221.
- Brandson, Taco; Boogers, Marcel; Tops, Pieter (2006). Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines. *Public Administration Review* 66 (4): 546–553.
- Briggs, Charles L. (1986). *Learning How to Ask. A Sociolinguistic Appraisal of the Role of the Interview in Social Science Research*. Cambridge, London etc: Cambridge University Press.

- Brower, Ralph. S.; Abolafia, Mitchel. Y.; Carr, Jered B. (2000). On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research. *Administration & Society* 32 (4): 363–397.
- Brujn, Hans A. de; Hufen, Hans A. M. (1998). The Traditional Approach to Policy Instruments. In B. Guy Peters, Frans K. M. Van Nispen (Eds.), *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, UK ;, Northampton, MA: Edward Elgar Pub.
- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester, New York etc: J. Wiley.
- Büchi, Christophe (2000). "Röstigraben". *Das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Schweiz. Geschichte und Perspektiven*. Zürich: NZZ Verlag.
- Calvès, Gwénaële (2006). Introduction. *Revue française d'administration publique* 2 : 245–250.
- Cameron, Deborah; Frazer, Elisabeth; Harvey, Penelope; Rampton, Ben; Richardson, Kay (1997). Ethics, Advocacy and Empowerment in Researching Language. In Nikolas Coupland (Ed.), *Sociolinguistics. A Reader and Coursebook*. Basingstoke: Palgrave (145–162).
- Christopher Guerra, Sabine; Zurbruggen Seraphina (2013). *Sprachkurse für Mitarbeitende der Bundesverwaltung. Evaluation und Analyse des Angebotes und dessen Nutzung*. Ausführlicher Projektbericht. Fribourg: Wissenschaftliches Kompetenzzentrum für Mehrsprachigkeit.
- Coleman Selden, Sally; Selden, Frank (2001). Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century: Moving toward a Multicultural Model. *Administration & Society* 33(3): 303–29.
- Coleman, Sally; Brudney, Jeffrey L.; Kellough, Edward J. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science* 42 (3): 717–744.
- Coray, Renata (2004a). Minderheitenschutz und Beziehungspflege: die zweite Revision des Sprachenartikels (1985-1996). In Jean Widmer (Ed.), *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / Une analyse socio-*

historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000. Bern: Peter Lang (247–427).

Coray, Renata (2004b). Die Transformation der Sprachenordnung und des nationalen Imaginären. Zusammenfassung und Ausblick. In *Jean Widmer (Ed.), Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*. Bern: Peter Lang (429–478).

Coray, Renata; Kobelt, Emilienne; Zwicky, Roman; Duchêne, Alexandre; Kübler, Daniel (2012-2013). *Bundesverwaltung und Vertretung der Sprachgemeinschaften. Analyse der Personalrekrutierungsprozesse und -strategien*, Institut für Mehrsprachigkeit (Universität Fribourg und PH Fribourg), Zentrum für Demokratie Aarau (Universität Zürich und Fachhochschule Nordwestschweiz).

Coray, Renata; Kobelt, Emilienne; Zwicky, Roman; Kübler, Daniel; Duchêne, Alexandre (2015). *Mehrsprachigkeit verwalten? Spannungsfeld Personalrekrutierung beim Bund*. Zürich: Seismo.

Coulmas, Florian (2005). *Sociolinguistics. The Study of Speakers' Choices*. New York: Cambridge University Press.

Cox, Taylor (1994). *Cultural Diversity in Organizations. Theory, Research and Practice*. San Francisco: Berrett-Koehler.

Dejours, Christophe (2015). *Travail, usure mentale. Essai de psychopathologie du travail*. Nouvelle édition augmentée. Montrouge: Bayard.

Doern, Bruce G.; Wilson, Seymour V. (1974). *Issues in Canadian Public Policy*. Toronto: Macmillan.

Dolan, Julie (2002). Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (3): 353–375.

Duchêne, Alexandre (2011). Néolibéralisme, inégalités sociales et plurilinguisme. L'exploitation des ressources langagières et des locuteurs. *Langage et société* 136 (2) : 81–108.

- Duchêne, Alexandre; Heller, Monica (2012). Language Policy in the Workplace. In Bernard Spolsky (Ed.), *The Cambridge Handbook of Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (323–334).
- Duchesne, Sophie (2010). *Développement de l'analyse secondaire et des méthodes d'analyse qualitative: une chance à saisir?* Paris : Lavoisier (disponible en ligne sous <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00973127/document>).
- Edelman, Jacob Murray (1977). *Political language. Words that succeed and policies that fail*. New York, San Francisco etc: Academic Press.
- Elmore, Richard F. (1987). Instruments and Strategy in Public Policy. *Review of Policy Research* 7 (1): 174–186.
- Ely, Robin J.; Thomas, David A. (2001). Cultural Diversity at Work: The Effects of Diversity Perspectives on Work Group Processes and Outcomes. *Administrative Science Quarterly* 46 (2): 229–73.
- Etzioni, Amitai (1964). *Modern Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Fairclough, Norman (1989). *Language and Power*. London: Longman.
- Favez, Jean-Claude (1983). Tu m'as dit d'aimer, j'obéis... In Pierre Du Bois (Ed.), *Union et division des Suisses. Les relations entre Alémaniques, Romands et Tessinois aux XIXe et XXe siècles*. Lausanne: Ed. de l'Aire (93–112).
- Fielding, Nigel (2004). Getting the most from archived qualitative data: epistemological, practical and professional obstacles. *International Journal of Social Research Methodology* 7 (1): 97–104.
- Flick, Uwe (2005). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flückiger, Alexandre (2013). Les instruments de *soft law* en droit public. In Ladner, Andreas; Jean-Loup Chappelet; Yves Emery; Peter Knoepfel; Luzius Mader; Nils Soguel et Frédéric Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (299–314).
- Fredriksson, Riikka; Barner-Rasmussen, Wilhelm; Piekkari, Rebecca (2006). The Multinational Corporation as a Multilingual Organization: The Notion of a Common

- Corporate Language. *Corporate Communications: An International Journal* 11 (4): 406–423.
- Freeland, Jane; Patrick, Donna (Eds.) (2004). *Language rights and language survival. Sociolinguistic and sociocultural perspectives*. Manchester UK, Northampton MA: St. Jerome Pub.
- Freitag, Markus (2014). Politische Kultur. In Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter; Kriesi, Hanspeter; Linder, Wolf; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal (Eds.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro.
- Gagnon, Alain-G; Turgeon, Luc (2006). La bureaucratie représentative au sein des états multinationaux. *Revue française d'administration publique* 2: 291–306.
- Gal, Susan (1988). The Political Economy of Code Choice. In Monica Heller (Ed.), *Codeswitching. Anthropological and Sociolinguistic Perspectives*. Berlin, New York etc: Mouton de Gruyter.
- Gardenswartz, Lee; Rowe, Anita (2003). *Diverse Teams at Work. Capitalizing on the Power of Diversity*. Alexandria, Va: Society for Human Resource Management.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Godel, Eric; Acklin Muji, Dunya (2004). Nationales Selbstverständnis und Sprache in der Bundesverfassung von 1848. In Jean Widmer (Ed.), *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / Une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*. Bern: Peter Lang (31–126).
- Goffman, Erving (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City N.Y: Doubleday.
- Gravier, Magali (2008). The 2004 Enlargement Staff Policy of the European Commission: The Case for Representative Bureaucracy. *Journal of Common Market Studies* 46 (5): 1025–1047.
- Gravier, Magali (2013). Challenging or Enhancing the EU's Legitimacy? The Evolution of Representative Bureaucracy in the Commission's Staff Policies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4): 817–838.

- Grissom, Jason A.; Nicholson-Crotty, Jill; Nicholson-Crotty, Sean (2009). Race, Region and Representative Bureaucracy. *Public Administration Review* 69 (5): 911–919.
- Groeneveld, Sandra; Van de Walle, Steven (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences* 76 (2) : 239–258.
- Grossen, Michèle; Liengme Bessire, Marie-Jeanne; Perret-Clermont, Anne-Nelly (1997). Construction de l'interaction et dynamiques socio-cognitives. In Michèle Grossen, Bernard Py (Eds.), *Pratiques sociales et médiations symboliques*. Bern: Peter Lang (221-247).
- Groupe de travail sur la révision de l'art.116 de la Constitution fédérale (1989). *Le quadrilinguisme en Suisse : présent et futur. Analyse, propositions et recommandations d'un groupe de travail du Département fédéral de l'intérieur*. Berne : Chancellerie fédérale.
- Guest, Greg; MacQueen, Kathleen M.; Namey, Emily E. (2012). *Applied Thematic Analysis*. Los Angeles: Sage Publications.
- Gunnarson, Britt-Louise (2014). Multilingualism in European workplaces. *Multilingua* 33 (1-2): 11–33.
- Gutmann, Amy (2003). *Identity in Democracy*. Princeton etc: Princeton University Press.
- Harvey, David (1982). *The Limits of Capital*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hassenteufel, Patrick (2008). *Sociologie politique. L'action publique*. Paris: A. Colin.
- Heller, Monica (2010). Doing Ethnography. In Li Wei (Ed.), *The Blackwell Guide to Research Methods in Bilingualism and Multilingualism*. Malden: Blackwell Publ (249–398).
- Heller, Monica (2011). *Paths to Post-nationalism. A Critical Ethnography of Language and Identity*. Oxford: Oxford University Press.

- Heller, Monica; Duchene, Alexandre (2012). Pride and Profit. Changing Discourses of Language, Capital and Nation-State. In Alexandre Duchene, Monica Heller (Eds.), *Language in Late Capitalism. Pride and profit*. London: Routledge (1–21).
- Hindera, John (1993). Representative Bureaucracy: Imprimis Evidence of Active Representation in the EEOC District 22 Offices. *Social Science Quarterly* 74: 95–108.
- Howlett, Michael Patrick; Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York etc: Oxford University Press.
- Irvine, Judith T.; Gal, Susan (2000). Language ideology and linguistic differentiation. In Paul V. Kroskrity (Ed.), *Regimes of language: Ideologies, politics, and identities*. Santa Fe: School of American Research Press (35-84).
- Kassim, Hussein; Le Galès, Patrick (2010). Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach. *West European Politics* 33 (1) : 1–21.
- Kaufmann, Jean-Claude (1996). *L'entretien compréhensif*. 1st ed. Paris: Nathan.
- Kellough, J. Edward (1990). Integration in the Public Workplace: Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review* 50 (5): 557–566.
- Kellough, J. Edward; Naff, Katherine C. (2004). Responding to a Wake-up Call: An Examination of Federal Agency Diversity Management Programs. *Administration & Society* 46 (1): 62–90.
- Kennedy, Brandy A. (2014). Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature. *Administration & Society* 46 (4): 395–421.
- Kennedy, Brandy. A. (2013). Sorting Through: The Role of Representation in Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (4): 791–816.
- Kingsley, Donald J. (1944) *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.
- Kloss, Heinz (1977). *The American Bilingual Tradition*. Rowley, Mass.: Newbury House.

- Knuesel, René (1997). Les rapports linguistiques suisses restent dominés par les crispations. *Revue suisse de science politique* 3 (1): 9–15.
- Koller, Werner (2000). Nation und Sprache in der Schweiz. In Andreas Gardt (Ed.), *Nation und Sprache. Die Diskussion ihres Verhältnisses in Geschichte und Gegenwart*. Berlin, New York: De Gruyter (563–609).
- Kranz, Harry (1976). *The Participatory Bureaucracy. Women and Minorities in a More Representative Public Service*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter (1996). *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne: Bundesamt für Statistik.
- Kriesi, Hanspeter; Trechsel, Alexander H. (2008). *The politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Krislov, Samuel (1974). *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Krislov, Samuel; Rosenbloom, David H. (2012). *Representative Bureaucracy*. New Orleans, La: Quid Pro Books.
- Kroskrity, Paul V. (2004). Language Ideologies. In Alessandro Duranti (Ed.), *A companion to linguistic anthropology*. Malden, Mass: Blackwell (496–517).
- Kübler, Daniel (2013a). Organisation de l'administration en pays plurilingue. In Ladner, Andreas; Jean-Loup Chappelet; Yves Emery; Peter Knoepfel; Luzius Mader; Nils Soguel et Frédéric Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (63–82).
- Kübler, Daniel (2013b). Representative Bureaucracy in Switzerland. In Patrick von Maravić, B. Guy Peters, Eckhard Schröter (Eds.), *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles From the Americas, Europe, Africa and Asia*. Cheltenham: Edward Elgar (141–155).
- Kübler, Daniel; Kobelt, Emilienne; Andrey, Stephanie (2011). Vers une bureaucratie représentative. La promotion de la représentation et de la diversité linguistiques dans l'administration fédérale en Suisse et au Canada. *Canadian Journal of Political Science* 44 (4): 903–927.

- Kübler, Daniel; Papadopoulos, Ioannis; Mazzoleni, Omar; Andrey, Stéphanie; Kobelt, Emilienne (2009). *Comment le plurilinguisme est-il vécu dans l'Administration fédérale ?* Basel: Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung, FHNW.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford, New York etc: Clarendon Press.
- Labrie, Normand (1997). Le principe de territorialité : l'expérience suisse à la lumière du Québec / Canada. *Revue suisse de science politique* 3 (2) : 11–18.
- Laitin, David D.; Reich, Rob (2003). A liberal Democratic Approach to Language Justice. In Will Kymlicka, Alan Patten (Eds.), *Language Rights and Political Theory.* Oxford: Oxford University Press (80–104).
- Lapierre, Jean-William (1988). *Le pouvoir politique et les langues. Babel et Léviathan.* 1st ed. Paris: Presses universitaires de France.
- Lascoumes, Pierre ; Le Galès, Patrick (2007). Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1) : 1–21.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick; de Singly, François (2012). *Sociologie de l'action publique.* 2nd ed. Paris: A. Colin.
- Lascoumes, Pierre; Simard, Louis (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique* 61 (1) : 5–22.
- LeBlanc, Matthieu (2008). *Pratiques langagières et bilinguisme dans la fonction publique fédérale: le cas d'un milieu de travail bilingue en Acadie du Nouveau-Brunswick.* Thèse de doctorat. Université de Moncton, Moncton.
- LeBlanc, Matthieu (2010). Le français, langue minoritaire, en milieu de travail. Des représentations linguistiques à l'insécurité linguistique. *Nouvelles perspectives en sciences sociales* 6 (1) : 17–63.
- Lemaire, Donald (1998). The stick: Regulation as a Tool of Government. In M. L. Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation.* New Brunswick, N.J, London: Transaction (59–76).

- Liebeskind, Wolfgang Amadeus (1936). *Die romanische Schweiz als nationales Problem*. 2nd ed. Glarus: R. Tschudy.
- Lienhard, Andreas (2013). Droit constitutionnel et administratif. In Ladner, Andreas; Jean-Loup Chappelet; Yves Emery; Peter Knoepfel; Luzius Mader; Nils Soguel et Frédéric Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (219–243).
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven etc: Yale University Press.
- Linder, Wolf (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 3rd ed. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan; Dubach, Roswitha; Graf, Manuel; Menzi, Brigitte (Eds.) (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*. Bern: Haupt Verlag.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loden, Marilyn; Rosener, Judy B. (1991). *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*. Homewood, Ill: Business One Irwin.
- Lodge, R. Anthony; Veken, Cyril (1997). *Le français. Histoire d'un dialecte devenu langue*. Paris: A. Fayard.
- Lonsmann, Dorte (2014). Linguistic Diversity in the International Workplace: Language Ideologies and Processes of Exclusion. *Multilingua* 33 (1-2): 89–116.
- Loubier, Christiane (2008). *Langues au pouvoir. Politique et symbolique*. Paris: l'Harmattan.
- Lowery, Daniel; Evans, Karen G. (2004). The Iron Cage of Methodology: The Vicious Circle of Means Limiting Ends Limiting Means... *Administration & Society* 36 (3): 306–327.
- Mackey, William F. (1989). La modification par la loi du comportement langagier. In Pupier, Paul (Ed.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, 27-29 avril 1988, Université du*

- Québec à Montréal*. Institut international de droit linguistique comparé. Montréal: Wilson & Lafleur (45-54).
- Manin, Bernard (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, Jane (1999). Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *The Journal of Politics* 61 (3): 628–657.
- Marschan, Rebecca; Welch, Denice; Welch, Lawrence (1997). Language: The forgotten factor in multinational management. *European Management Journal* 15 (5): 591–598.
- May, Stephen (2003). Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory. In Will Kymlicka, Alan Patten (Eds.), *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press (123–152).
- McRae, Kenneth D. (2007). Toward language equality: four democracies compared. *International Journal of the Sociology of Language* 2007 (187–188):13–34.
- McRae, Kenneth (1983). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.
- Meier, Kenneth J. (1993). Latinos and Representative Bureaucracy: Testing the Thompson and Henderson Hypotheses. *Journal of Public Administration Research and Theory* 3 (4): 393–414.
- Meier, Kenneth J.; Bohte, John (2001). Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11 (4): 455–470.
- Meier, Kenneth J.; Hawes, Daniel P. (2006). Le lien entre représentativité passive et active de l'administration. *Revue française d'administration publique* 118 (2): 265–279.
- Meier, Kenneth J.; Nigro, Lloyd G. (2003). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A study in the Attitudes of Federal Executives. In Julie Dolan, David H. Rosenbloom (Eds.), *Representative bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe (84–96).

- Meyer, John W.; Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340–363.
- Mosher, Federick C. (1982). *Democracy and the Public Service*, second edition. New York: Oxford University Press.
- Moss Kanter, Rosabeth (1977). Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women. *American Journal of Sociology* 82 (5): 965–990.
- Naff, Katherine C. (1998). Progress toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and Their Beliefs. *Public Personnel Management* 27 (2): 135–161.
- Naff, Katherine C. (2003). To Look Like America. In Julie Dolan, David H. Rosenbloom (Eds.), *Representative bureaucracy. Classic Readings and Continuing Controversies*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe (35–40).
- Nederhof, Anton J. (1985). Methods of Coping with Social Desirability Bias: A Review. *European Journal of Social Psychology* 15 (3): 263–280.
- Ogmundson, Richard (2005). Does It Matter If Women, Minorities and Gays Govern? New Data concerning an Old Question. *Canadian Journal of Sociology* 30 (3): 315–324.
- Paisley, William J. (1981). Public Communication Campaigns: The American Experience. Ronald E. Rice, William J. Paisley (Eds.), *Public Communication Campaigns*. Beverly Hills, London: Sage Publ (15–40).
- Patten, Alan (2001). Political Theory and Language Policy. *Political Theory* 29 (5): 691–715.
- Patten, Alan (2003). Liberal Neutrality and Language Policy. *Philosophy & Public Affairs* 31 (4): 356–386.
- Patten, Alan (2007). Theoretical Foundations of European Language Debates. In Dario Castiglione (Ed.), *The Language Question in Europe and Diverse Societies. Political, Legal and Social Perspectives*. Oxford, Portland Or: Hart Pub (15–36).

- Patten, Alan; Kymlicka, Will (2003). Introduction: Language Rights and Political Theory, Context, Issues and Approaches. In Will Kymlicka, Alan Patten (Eds.), *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press (1–51).
- Patton, Michael Quinn (2001). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Peters, B. Guy (1978). *The Politics of Bureaucracy. A Comparative Perspective*. New York: Longman.
- Pietikäinen, Sari; Pitkänen-Huhta, Anne (2013). Multimodal Literacy Practices in the Indigenous Sámi Classroom: Children Navigating in a Complex Multilingual Setting. *Journal of Language, Identity & Education* 12 (4): 230–247.
- Pitkin, Hanna Fenichel (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitts, David W. (2005). Diversity, Representation and Performance: Evidence About Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4): 615–631.
- Pool, Jonathan (1991). The Official Language Problem. *The American Political Science Review* 85 (2): 495–514.
- Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland. Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Réaume, Denise; Pinto, Meital (2012). Philosophy of Language Policy. In Bernard Spolsky (Ed.), *The Cambridge Handbook of Language Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (37–58).
- Rhodes, Roderick A. W. (2005). Everyday Life in a Ministry: Public Administration as Anthropology. *The American Review of Public Administration* 35 (1): 3–25.
- Riccucci, Norma (2002). *Managing Diversity in Public Sector Workforces*. Boulder, Colo: Westview Press.

- Riccucci, Norma M.; Saidel, Judith R. (1997). The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review* 57 (5): 423–430.
- Rist, Ray C. (1998). Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time : The Contextual Challenges of Selection and Implementation. In M. L. Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, N.J, London: Transaction (149–163).
- Roberts, Celia (2007). Multilingualism in the workplace. In Peter Auer (Ed.), *Handbook of multilingualism and multilingual communication*. Berlin, New York: Mouton de Gruyter.
- Roch, Christine H.; Pitts, David W.; Navarro, Ignacio (2010). Representative Bureaucracy and Policy Tools: Ethnicity, Student Discipline, and Representation in Public Schools. *Administration & Society* 42 (1): 38–65.
- Rosenbloom, David H. (1984). The Declining Salience of Affirmative Action in Federal Personnel Management. *Review of Public Personnel Administration* 4 (3): 31–40.
- Rosenbloom, David H.; Dolan, Julie (2006). La bureaucratie représentative. *Revue française d'administration publique* 118 (2) : 251–263.
- Rubio-Marin, Ruth (2003). Language Rights: Exploring the Competing Rationales. In Will Kymlicka, Alan Patten (Eds.), *Language Rights and Political Theory*. Oxford: Oxford University Press (52–73).
- Rung (2002). *Servants of the State : Managing Diversity and Democracy in the Federal Workforce, 1933-1953*. Athens: University of Georgia Press.
- Safran, William (1994). Non-Separatist Policies regarding Ethnic Minorities: Positive Approaches and Ambiguous Consequences. *International Political Science Review* 15 (1): 61–80.
- Schein, Edgar H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. 2nd edition. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schneider, Anne; Ingram, Helen (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics* 52 (2): 510–529.

- Selden, Sally C. (1997). Representative Bureaucracy: Examining the Linkage between Passive and Active Representation in the Farmers Home Administration. *The American Review of Public Administration* 27 (1): 22–42.
- Sonderegger, Stefan (1964). Ein Jahrtausend Geschichte der deutschen Sprache in der Schweiz. In Deutschschweizerischer Sprachverein (Ed.), *Sprache, Sprachgeschichte, Sprachpflege in der deutschen Schweiz. Sechzig Jahre Deutschschweizerischer Sprachverein*. Zürich: Geschäftsstelle des Deutschschweizerischen Sprachvereins (7–29).
- Stojanovic, Nenad (2013). *Dialogue sur les quotas. Penser la représentation dans une démocratie multiculturelle*. Diss. Univ. Zürich, 2008. Paris: Presses des Sciences Po.
- Taylor, Stephanie (2001). Locating and Conducting Discourse Analytic Research. In Simeon Yates, Stephanie Taylor, Margaret Wetherell (Eds.), *Discourse as Data. A Guide for Analysis*. London, Thousand Oaks, Calif: Sage (5–48).
- Thomas, David A.; Ely, Robin J. (1996). Making Differences Matter: A New Paradigm for Diversity Management. *Harvard Business Review* 74(5) : 79–90.
- Turi, Joseph G. (1989). Introduction au droit linguistique. In Pupier, Paul (Ed.), *Langue et droit. Actes du premier Congrès de l'Institut international de droit linguistique comparé, 27-29 avril 1988, Université du Québec à Montréal*. Institut international de droit linguistique comparé. Montréal: Wilson & Lafleur (55–84).
- Valär, Rico (2013). *Weder Italiener noch Deutsche! Die rätoromanische Heimatbewegung, 1863-1938*. Diss. Univ. Zürich, 2011. Baden: hier + jetzt.
- Van der Doelen, Frans C. J. (1998). The "Give-and-Take" Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, N.J, London: Transaction (129–146).
- Van Parijs, Philippe (2013). *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Reprinted. Oxford: Oxford University Press.
- Varone, Frédéric (1998). *Le choix des instruments des politiques publiques*. Berne : Haupt.

- Varone, Frédéric (2013). Administration fédérale. In Ladner, Andreas; Jean-Loup Chappelet; Yves Emery; Peter Knoepfel; Luzius Mader; Nils Soguel et Frédéric Varone (Eds.), *Manuel d'administration publique Suisse*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes (103–118).
- Vedung, Evert (1998). Policy Instruments: Typologies and Theories. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, N.J, London: Transaction (21–58).
- Vedung, Evert; Van der Doelen, Frans C.J (1997). The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process - Choice, Effects, and Evaluation. In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, Evert Vedung (Eds.), *Carrots, Sticks, and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, N.J, London: Transaction (103-128).
- Weber, Max (1995). *Economie et société*. Paris: Pocket.
- Weil, Sonia (1995). Présentation de la situation plurilingue dans l'administration fédérale: un exemple de communication en entreprise. *Bulletin suisse de linguistique appliquée* 62: 33–55.
- Weilenmann, Hermann (1925). *Die vielsprachige Schweiz. Eine Lösung des Nationalitätenproblems*. Basel: Im Rhein-Verlag.
- Widmer, Jean (1989). Statut des langues dans une administration plurilingue. Le cas de la Suisse. In Py, B. & Jeanneret, R. (Eds.), *Minorisation linguistique et interaction*. Genève: Librairie Droz SA (115–121).
- Widmer, Jean (2004). Constitutions d'une Suisse plurilingue. Une introduction. In Jean Widmer (Ed.), *Die Schweizer Sprachenvielfalt im öffentlichen Diskurs. Eine sozialhistorische Analyse der Transformation der Sprachenordnung von 1848 bis 2000 / une analyse socio-historique des transformations de l'ordre constitutionnel des langues de 1848 à 2000*. Bern: Peter Lang (1–30).
- Wilkins, Vicky M.; Williams, Brian N. (2009). Representing Blue: Representative Bureaucracy and Racial Profiling in the Latino Community. *Administration & Society* 40 (8): 775–798.

- Willke, Helmut (1983). *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Habilitationsschrift Univ. Köln, 1982. Königstein/Ts: Athenäum Verlag.
- Wilson, V. Seymour; Mullins, Willard A. (1978). Representative Bureaucracy: Linguistic/Ethnic Aspects in Canadian Public Policy. *Canadian Public Administration* 21 (4): 513–538.
- Wimmer, Andreas (2011). A Swiss anomaly? A Relational Account of National Boundary-Making. *Nations and Nationalism* 17 (4): 718–737.
- Wise Recascino Lois (2004). Bureaucratic Posture : On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behaviour. *Public Administration Review* 64 (6): 669–680.
- Wise, Lois (1990). Social Equity in Civil Service Systems. *Public Administration Review* 50: 557–575.
- Wise, Lois; Tschirhart, Mary (2000). Examining Empirical Evidence on Diversity Effects: How Useful is Diversity Research for public sector managers Diversity Research for Public-sector Managers? *Public Administration Review* 60 (5): 386–94.
- Wise, Lois (2003). Representative Bureaucracy In B.G. Peters and I. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage (343–353).
- Young, Iris Marion (1989). Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics* 99 (2): 250–274.

ANNEXE 1 : Fonctions et langue(s) première(s) des personnes interviewées

Office 1 :

Numéro	Fonction	Langue(s) première(s)
1	Collaborateur scientifique	français
2	Secrétaire	allemand/italien
3	Cheffe de section	allemand
4	Collaborateur spécialisé	français/italien
5	Cheffe d'unité	allemand
6	Collaboratrice scientifique	italien
7	Huissière	allemand
8	Collaborateur spécialisé	français
9	Directeur d'office	allemand
10	Suppléante du Directeur du personnel	allemand
11	Collaborateur spécialisé	italien
12	Collaborateur scientifique	français
13	Secrétaire	allemand
14	Directeur du personnel	allemand
15	Chef de division	allemand
16	Collaborateur scientifique	français
17	Chef de division	allemand
18	Cheffe de division	allemand/français
19	Chef de section	allemand
20	Collaborateur scientifique	allemand
21	Collaborateur scientifique	allemand
22	Chef de section	allemand

23	Collaboratrice scientifique	italien
----	-----------------------------	---------

Office 2 :

Numéro	Statut	Langue(s) première(s)
24	Directrice du personnel	allemand/français
25	Secrétaire	allemand
26	Chef de division	allemand
27	Collaboratrice scientifique	allemand
28	Collaboratrice scientifique	allemand
29	Collaboratrice scientifique	allemand
30	Huissière	allemand
31	Chef de section	allemand
32	Chef de division	allemand
33	Directeur d'office	allemand
34	Collaboratrice scientifique	allemand
35	Chef de section	allemand
36	Collaborateur scientifique	allemand
37	Collaborateur scientifique	français
38	Secrétaire	français
39	Collaboratrice scientifique	français
40	Collaboratrice scientifique	français
41	Chef de section	allemand/ français
42	Traducteur	français
43	Cheffe de section	français
44	Chef de section	français

45	Chef de section	français
46	Collaborateur scientifique	français
47	Collaboratrice scientifique	italien
48	Collaborateur scientifique	italien
49	Collaboratrice scientifique	italien/allemand

ANNEXE 2 : Guides d'entretien

A : Cadres

1. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou un problème?

Sinon, pour quelles raisons ?

2. D'après vous, quels sont les points positifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale ? Quels sont les points négatifs ?
3. Que pensez-vous du fait que l'Administration fédérale soit plurilingue et que chacun puisse utiliser sa langue pendant le travail?
4. AUX FRANCOPHONES ET ITALOPHONES : que signifie pour vous être francophone / italophone à l'Administration fédérale ? Cette appartenance linguistique recouvre-t-elle une signification particulière pour vous par rapport à votre travail et à votre position ?

Sur votre lieu de travail (dans votre travail), vous identifiez-vous avec votre communauté linguistique ?

Si oui, comment ? Ressentez-vous que dans votre travail vous représentez la communauté francophone/germanophone/italophone ? Comment ? En quels moments ?

D'après-vous, une certaine « solidarité » entre romands et tessinois existe-t-elle ? La communauté majoritaire (francophone) cherche-t-elle à favoriser une amélioration de la condition italophone ? Si oui, d'après-vous pour quelles raisons ? Sinon, pourquoi pas ?

5. D'après vous, pour progresser au sein de l'Administration, quelles langues faut-il maîtriser absolument ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'avoir des bases de français/italien/anglais pour travailler dans votre office ?
6. Quelle langue parlez-vous...

Dans vos relations de travail ? Avec vos supérieurs ?

Pendant les pauses ?

Est-ce qu'il y a des règles ? Si oui, lesquelles? Formalisées ou informelles ?

7. Travaillez-vous actuellement avec des collègues d'autres communautés linguistiques ?

Si oui, quelle langue utilisez-vous ?

8. Des difficultés de communication avec vos collègues des autres communautés linguistiques existent-elles ?

Si oui, lesquelles ?

Arrive-t-il que pendant les pauses se forment des « clans » de collaborateurs de la même langue ? Si oui, pourquoi ?

D'après vous, quelles devraient être les compétences linguistiques de vos collègues ? Et de vos supérieurs? Et de vos subordonnés ? Pour quelles raisons?

Comment évaluez-vous leurs compétences? Une éventuelle incompétence de leur part (ou de la votre) empêche-t-elle la communication? De quelle façon?

9. Encouragez-vous vos employés de travailler dans leur langue ?

Si oui, pourquoi ?

Sinon, y a-t-il des raisons particulières ?

Que pensez-vous du « degré » d'investissement pour le plurilinguisme par votre chef (vice-directeur ou directeur) ? Est-il / elle engagé(e) dans cette problématique ? Est-ce que le plurilinguisme recouvre une certaine importance pour lui / elle ? Sinon, d'après vous, pour quelles raisons ?

10. Actuellement l'OFPER ne propose plus directement des cours de langues aux collaborateurs mais il est possible de s'adresser à une entreprise privée pour suivre de tels cours. Mais lorsque cette possibilité existait, avez-vous suivi des cours de langue proposés par l'OFPER ?

Si oui, pour quelles raisons ?

Sinon, pourquoi ?

Que pensez-vous du fait que les cours de langues donnés par l'OFPER ont été supprimés ? Est-ce que cela freine la participation à des cours de langue ?

Encouragez-vous vos employés à suivre des cours de langue ?

11. Vous rappelez-vous de votre entretien d'embauche à l'Administration fédérale ?

En quelle langue s'est-il déroulé ?

Vous vous sentiez à l'aise « linguistiquement » ?

Vous a-t-on testé vos compétences en français/italien/anglais/allemand ?

12. Et l'entretien d'évaluation en fin d'année, en quelle langue se déroule-t-il ?

Vous vous sentez à l'aise « linguistiquement » ?

Est-il déjà arrivé qu'on y mentionne vos compétences linguistiques ?

13. Seriez-vous pour un usage augmenté du français et de l'italien ?

Pour quelles raisons ?

14. Pensez-vous que l'utilisation du suisse allemand pose un problème sur le lieu de travail ?

Si oui, pour quelles raisons ? Avez-vous des exemples ?

Sinon, cela est dû au fait que *tous* les suisses germanophones parlent *toujours* le bon allemand en présence de personnes d'autre langue ?

AUX ALEMANIQUES : vous cause-t-il problème de devoir vous exprimer en bon allemand pendant votre travail ? Si oui, comment réagissez-vous ? Sinon, est-ce que cela est dû au fait que vous avez toujours eu l'habitude d'utiliser le bon allemand dans votre travail ?

Est-ce que vous avez remarqué une évolution dans les dernières années vers une diminution de l'utilisation du dialecte ou au contraire vers une augmentation ?

15. Vous arrive-t-il de vouloir vous exprimer en allemand / français (dans le but d'améliorer vos compétences, etc.) mais que vous n'osez pas le faire parce que

la règle que chacun peut parler sa langue existe ?

Si oui, ressentez-vous une pression « identificatrice » de vos collègues francophones / germanophones ? Quelle valeur a pour vous cette règle du droit à utiliser sa langue ?

Sinon, pour quelles raisons vous vous n'exprimez jamais en allemand / français ?

16. En règle générale, en quelles langues se déroulent les réunions de travail quand des francophones et italophones sont présents ? Arrive-t-il que les germanophones parlent le dialecte ?

17. Est-ce qu'il y a des différences entre les réunions formelles (officielles) et informelles ?

Relance : réunions internes (par exemple réunion de groupe ou réunion de la section, plus ou moins formelle), réunions externes avec les cantons.

Selon vos expériences, cela vous paraît-il vrai que plus il y a de cantons impliqués, plus la probabilité que tout se passe en allemand augmente ?

18. Vous est-il déjà arrivé de ne pas oser intervenir à une réunion (ou pendant les pauses) à cause d'une incompréhension linguistique ? Pensez-vous que cela pourrait avoir des conséquences sur les décisions adoptées par les autres ?

Aux germanophones : vous est-il déjà arrivé de ne pas comprendre l'intervention en français d'un francophone ? Qu'avez-vous fait ? (avez-vous ignoré cette intervention ou avez-vous demandé de répéter ?)

19. Dans quelle langue rédigez-vous vos textes ?

Si cela dépend, à quelle occasion utilisez-vous quelle langue ?

20. Nous avons appris qu'il est commun que la production de textes se fait parallèlement en allemand et français (deux personnes des deux communautés travaillent sur le même mandat et collaborent dans les deux langues). Cela est une pratique courante dans votre section ?

Comment cela se produit concrètement ?

Que pensez-vous du fait que ces mécanismes ne fonctionnent pas avec l'italien ?

21. Vous arrive-t-il de devoir effectuer des traductions internes pour aider vos collègues des autres langues ?

Si oui, que pensez-vous de cela ? Est-ce que cela vous cause problème ?

22. Utilisez-vous le service de traduction dans votre travail quotidien ? Des règles sur l'utilisation du système de traduction existent-elles ?

Si oui, de quoi s'agit-il ? Comment est-ce que cela fonctionne ?

23. Quels documents envoyez-vous au service de traduction ? Les traductions sont-elles systématiques ?

24. D'après vous, quelle est la place du français / italien dans la production des textes de votre office ?

Pensez-vous que francophones, italophones et germanophones ont le même rôle dans la production écrite ? Pourquoi ?

25. Parmi tous les chercheurs d'emploi que vous voyez, comment sont les proportions des différentes communautés linguistiques ?

Relance : Y a-t-il beaucoup plus de germanophones ou c'est assez proportionnel ?

26. Dans quelle langue se passent généralement les entretiens d'embauche ? Est-ce qu'il y a des règles concernant la langue principale de l'entretien ?

Relance: dans la langue du candidat ou du recruteur ? En fonction du poste ?

Cela se décide-t-il en avance ou spontanément ?

Si l'entretien se passe dans une autre langue que la vôtre, cela vous pose-t-il problème ? L'entretien se déroulera-t-il différemment ?

27. Vous arrive-t-il de tester les compétences dans les autres langues des candidats ?

Relance : Quelles langues ? Systématiquement ? Sinon, dans quels

cas ?

28. Est-ce que vous voyez des différences entre les candidats germanophones, francophones et italophones ? Lesquelles ?

Relance : Est-ce qu'ils ont des compétences différentes ? Est-ce qu'ils les mettent en avant de façon différente ?

De manière générale, pensez-vous que votre origine linguistique pourrait avoir une influence sur les candidats retenus ? De quelle façon ?

29. Dans le cas de l'attribution d'un poste qui nécessite des communications et des contacts fréquents avec les cantons, accordez-vous beaucoup d'importance aux compétences linguistiques des candidats ? De manière générale, pour quels postes est-ce que le critère linguistique a le plus d'importance ?

30. Etablissez-vous des exigences linguistiques pour un poste ?

Si oui, lesquelles ?

Lors de l'attribution d'un poste, le critère linguistique peut-il être déterminant ?

De manière générale, quelles compétences linguistiques attendez-vous d'un futur collaborateur ? (simple compréhension passive ou compétences actives ?)

31. Est-il déjà arrivé que les critères linguistiques soient réévalués en cours de carrière ?

32. Connaissez-vous les directives du Conseil fédéral sur le plurilinguisme ?

Si oui, qu'en pensez-vous ? Quels aspects vous semblent les plus importants ? Quelle place leur accordez-vous dans la préparation de l'entretien ?

(Sinon, expliquer de quoi il s'agit...) Qu'en pensez-vous ?

B : Directeurs d'office

1. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou un problème?

Sinon, pour quelles raisons ?

2. D'après vous, quels sont les points positifs du plurilingue à l'Administration fédérale ? Quels sont les points négatifs ?
3. Que pensez-vous du fait que l'Administration fédérale soit plurilingue et que chacun puisse utiliser sa langue pendant le travail?
4. D'après vous, pour progresser au sein de l'Administration, quelles langues faut-il maîtriser absolument ? Pensez-vous qu'il est nécessaire d'avoir des bases de français/italien/anglais pour travailler dans votre office ?
5. Quels sont les objectifs principaux de l'office en matière de plurilinguisme ? Y en a-t-il ?

Si oui, lesquels ?

Sinon, pour quelles raisons ?

Y a-t-il des objectifs précis en matière de recrutement et de plurilinguisme ? Des compétences linguistiques pour chaque poste sont-elles établies ?

6. Quelle importance accordez-vous à cette question dans l'établissement des objectifs de l'office ?
7. Avez-vous, en préparation à votre poste, été sensibilisé à la question de la promotion du plurilinguisme ?

Relance : pendant des cours pour cadre etc.

Sinon, selon vous, pourquoi pas ?

Si oui, de quelle manière le sujet avait été présenté

8. En tant que directeur d'office, pensez-vous que vous pourriez influencer significativement le plurilinguisme dans votre office ?

Par quels moyens ?

9. Connaissez-vous les Instructions du Conseil fédéral sur le plurilinguisme ?

Si oui, qu'en pensez-vous ?

Pourquoi le poste de délégué au plurilinguisme préconisé dans ces Instructions n'est-il pas présent dans votre office ?

Selon les Instructions, les départements doivent rendre tous les quatre ans un rapport à l'OFPER sur les progrès quantitatifs et qualitatifs obtenus dans leurs Unités administratives, sur les obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre des mesures prévues et sur les mesures correctives qu'ils ont prises. Pourquoi l'office ne rédige pas de tels rapports adressés au département ?

Sinon : expliquer de quoi il s'agit ? Qu'en pensez-vous ?

10. Avez-vous déjà dû recruter du personnel ?

Si oui, quelle place avez-vous accordé à la question linguistique ? (compétences linguistiques des fonctionnaires, représentativité des minorités, etc.)

11. Quelle langue parlez-vous... dans vos relations de travail ? Avec vos subordonnés ?

12. Des difficultés de communication avec vos collègues des autres communautés linguistiques existent-elles ?

Si oui, lesquelles ?

13. D'après vous, quelles devraient être les compétences linguistiques de vos employés ? Et des vice-directeurs ? Pour quelles raisons ?

Comment évaluez-vous ces compétences de ces collaborateurs ? Une éventuelle incompétence de leur part (ou de la votre) empêche la communication ? De quelle façon ?

14. Encouragez-vous vos employés de travailler dans leur langue ?

Si oui, pourquoi ?

Sinon, y a-t-il des raisons particulières ?

15. Avez-vous suivi des cours de langue proposés par l'OFPER pendant votre carrière à l'Administration Fédérale?

Si oui, pour quelles raisons ?

Sinon, pourquoi ?

Que pensez-vous du fait que les cours de langues donnés par l'OFPER ont été supprimés ? Est-ce que cela freine la participation à des cours de langue ?

Encouragez-vous vos employés à suivre des cours de langue ?

16. Seriez-vous pour un usage augmenté du français et de l'italien ?

Si oui, de quelle façon ? Pour quelles raisons ?

Pensez-vous que l'utilisation du suisse allemand pose un problème sur le lieu de travail ?

Si oui, pour quelles raisons ? Avez-vous des exemples ?

Sinon, cela est dû au fait que *tous* les suisses germanophones parlent *toujours* le bon allemand en présence de personnes d'autre langue ?

Est-ce que vous avez remarqué une évolution dans les dernières années vers une diminution de l'utilisation du dialecte ou au contraire vers une augmentation ?

17. En règle générale, en quelles langues se déroulent les réunions quand des francophones et italophones sont présents ? Arrive-t-il que les germanophones parlent le dialecte ?

18. Est-ce qu'il y a des différences entre les réunions formelles (officielles) et informelles ?

Relance : réunions internes (par exemple réunion de groupe ou réunion de la section, plus ou moins formelle), réunions externes avec les cantons.

Selon vos expériences, cela vous paraît-il vrai que plus il y a de cantons impliqués, plus la probabilité que tout se passe en allemand augmente ?

19. Dans quelle langue rédigez-vous vos textes ?

Si cela dépend, à quelle occasion utilisez-vous quelle langue ?

C : Collaborateurs scientifiques, collaborateurs spécialisés et secrétaires

1. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou un problème?

Sinon, pour quelles raisons ?

2. D'après vous, quels sont les points positifs du plurilinguisme à l'Administration fédérale ? Quels sont les points négatifs ?

3. Que pensez-vous du fait que l'Administration fédérale soit plurilingue et que chacun puisse utiliser sa langue pendant le travail?

4. AUX FRANCOPHONES ET ITALOPHONES : que signifie pour vous être francophone / italophone à l'Administration fédérale ? Cette appartenance linguistique recouvre-t-elle une signification particulière pour vous par rapport à votre travail et à votre position ?

Sur votre lieu de travail (dans votre travail), vous identifiez-vous avec votre communauté linguistique ?

Si oui, comment ? Ressentez-vous que dans votre travail vous représentez la communauté francophone/germanophone/italophone ? Comment ? En quels moments ?

D'après-vous, une certaine « solidarité » entre romands et tessinois existe-t-elle ? La communauté majoritaire (francophone) cherche-t-elle à favoriser une amélioration de la condition italophone ? Si oui, d'après-vous pour quelles raisons ? Sinon, pourquoi pas ?

6. D'après vous, pour progresser au sein de l'Administration, quelles langues faut-il maîtriser absolument ? Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'avoir des bases de français/italien/anglais pour travailler dans votre office ?

7. Quelle langue parlez-vous...

Dans vos relations de travail ? Avec vos supérieurs ?

Pendant les pauses ?

Est-ce qu'il y a des règles ? Si oui, lesquelles? Formalisées ou informelles ?

8. Travaillez-vous actuellement avec des collègues d'autres communautés linguistiques ?

Si oui, quelle langue utilisez-vous ?

9. Des difficultés de communication avec vos collègues des autres communautés linguistiques existent-elles ?

Si oui, lesquelles ?

Arrive-t-il que pendant les pauses se forment des « clans » de collaborateurs de la même langue ? Si oui, pourquoi ?

D'après vous, quelles devraient être les compétences linguistiques de vos collègues? Et de vos supérieurs? Pour quelles raisons?

Comment évaluez-vous leurs compétences? Une éventuelle incompétence de leur part (ou de la votre) empêche-t-elle la communication? De quelle façon?

10. Etes-vous encouragé par vos supérieurs de travailler dans leur langue ? Si oui, pourquoi ?

Sinon, y a-t-il des raisons particulières ? (urgence du mandat, plus pratique, etc.)

Que pensez-vous du « degré » d'investissement pour le plurilinguisme par votre chef ? Est-il / elle engagé(e) dans cette problématique ? Est-ce que le plurilinguisme recouvre une certaine importance pour lui / elle ? Sinon, d'après vous, pour quelles raisons ?

11. Actuellement l'OFPER ne propose plus directement des cours de langues aux collaborateurs mais il est possible de s'adresser à une entreprise privée pour suivre de tels cours. Mais lorsque cette possibilité existait, avez-vous suivi des cours de langue proposés par l'OFPER ?

Si oui, pour quelles raisons ?

Sinon, pourquoi ?

Que pensez-vous du fait que les cours de langues donnés par l'OFPER ont été supprimés ? Est-ce que cela freine la participation à des cours de langue ?

Etes-vous encouragé par vos supérieurs à suivre des cours de langue ?

12. Vous rappelez-vous de votre entretien d'embauche à l'Administration fédérale ?

En quelle langue s'est-il déroulé ?

Vous vous sentiez à l'aise « linguistiquement » ?

Vous a-t-on testé vos compétences en français/italien/anglais/allemand ?

13. Et l'entretien d'évaluation en fin d'année, en quelle langue se déroule-t-il ?

Vous vous sentez à l'aise « linguistiquement » ?

Est-il déjà arrivé qu'on y mentionne vos compétences linguistiques ?

14. Seriez-vous pour un usage augmenté du français et de l'italien ?

Pour quelles raisons ?

15. Pensez-vous que l'utilisation du suisse allemand pose un problème sur le lieu de travail ?

Si oui, pour quelles raisons ? Avez-vous des exemples ?

Sinon, cela est dû au fait que *tous* les suisses germanophones parlent *toujours* le bon allemand en présence de personnes d'autre langue ?

AUX GERMANOPHONES : vous cause-t-il problème de devoir vous exprimer en bon allemand pendant votre travail ? Si oui, comment réagissez-vous ? Sinon, est-ce que cela est dû au fait que vous avez toujours eu l'habitude d'utiliser le bon allemand dans votre travail ?

Est-ce que vous avez remarqué une évolution dans les dernières années vers une diminution de l'utilisation du dialecte ou au contraire vers une augmentation ?

16. Vous arrive-t-il de vouloir vous exprimer en allemand / français mais que vous n'osez pas le faire parce que la règle que chacun peut parler sa langue existe ?

Si oui, ressentez-vous une pression « identificatrice » de vos collègues francophones / germanophones ? Quelle valeur a pour vous cette règle du droit à utiliser sa langue ?

Sinon, pour quelles raisons vous vous n'exprimez jamais en allemand / français ?

18. En règle générale, en quelles langues se déroulent les réunions quand des francophones et italophones sont présents ? Arrive-t-il que les germanophones parlent le dialecte ?

19. Est-ce qu'il y a des différences entre les réunions formelles (officielles) et informelles ?

Relance : réunions internes (par exemple réunion de groupe ou réunion de la section, plus ou moins formelle), réunions externes avec les cantons.

Selon vos expériences, cela vous paraît-il vrai que plus il y a de cantons impliqués, plus la probabilité que tout se passe en allemand augmente ?

20. Vous est-il déjà arrivé de ne pas oser intervenir à une réunion (ou pendant les pauses) à cause d'une incompréhension linguistique ? Pensez-vous que cela pourrait avoir des conséquences sur les décisions adoptées par les autres ?

Aux germanophones : vous est-il déjà arrivé de ne pas comprendre l'intervention en français d'un francophone ? Qu'avez-vous fait ?

21. Dans quelle langue rédigez-vous vos textes ?

Si cela dépend, à quelle occasion utilisez-vous quelle langue ?

22. Nous avons appris qu'il est commun que la production de textes se fait parallèlement en allemand et français (deux personnes des deux communautés travaillent sur le même mandat et collaborent dans les deux langues).

Cela est une pratique courante dans votre section ? Comment cela se produit concrètement ?

Que pensez-vous du fait que ces mécanismes ne fonctionnent pas avec l'italien ?

23. Vous arrive-t-il de devoir effectuer des traductions internes pour aider vos collègues des autres langues ?

Si oui, que pensez-vous de cela ? Est-ce que cela vous cause problème ?

24. Utilisez-vous le service de traduction dans votre travail quotidien ? Des règles sur l'utilisation du système de traduction existent-elles ?

Si oui, de quoi s'agit-il ? Comment est-ce que cela fonctionne ?

25. Quels documents envoyez-vous au service de traduction ? Les traductions sont-elles systématiques ?

26. D'après vous, quelle est la place du français / italien dans la production des textes de votre office

Pensez-vous que les francophones, italophones et germanophones ont le même rôle dans la production écrite ? Pourquoi ?

D : Services du personnel

1. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou une difficulté ?

Sinon, pour quelles raisons ?

2. Comment décidez-vous où les annonces d'emploi sont publiées ?

3. Qui décide de leur contenu ?

4. Contrôlez-vous le contenu ?

5. Lors des engagements, quel est le poids du Service du personnel dans la décision finale ? Et des chefs de division, section et d'unité ?

6. Selon vous, le Service du personnel a un rôle clé concernant la représentativité linguistique ?

Si non, qui a ce rôle ? Quelles sont les difficultés ?

7. Quelle est à peu près la part de chaque groupe linguistique parmi les candidats pour un poste ?

8. Dans quelle langue se passent généralement les entretiens d'embauche ? Est-ce qu'il y a des règles concernant la langue principale de l'entretien ?

Relance: dans la langue du candidat ou du recruteur ? En fonction du poste ?

Cela se décide-t-il en avance ou spontanément ?

Si l'entretien se passe dans une autre langue que la vôtre, cela vous pose-t-il problème ? L'entretien se déroulera-t-il différemment ?

9. Est-ce que vous voyez des différences entre les candidats germanophones, francophones et italophones ? Lesquelles ?

Relance : Est-ce qu'ils ont des compétences différentes ? Est-ce qu'ils les mettent en avant de façon différente ?

De manière générale, pensez-vous que votre origine linguistique pourrait avoir une influence sur les candidats retenus ? De quelle façon ?

10. Vous rappelez-vous de votre entretien d'embauche à l'Administration fédérale ?

En quelle langue s'est-il déroulé ?

Vous vous sentiez à l'aise « linguistiquement » ?

Vous a-t-on testé vos compétences en français/italien/anglais/allemand ?

11. Connaissez-vous les Directives du Conseil fédéral sur le plurilinguisme ?

Si oui, qu'en pensez-vous ? Quels aspects vous semblent les plus importants ? Quelle place leur accordez-vous dans la préparation de l'entretien ?

(Sinon, expliquer de quoi il s'agit....) Qu'en pensez-vous ?

12. Des mesures particulières pour promouvoir le plurilinguisme ont-elles été prises à l'office ?

13. Est-il arrivé que des collaborateurs aient contacté le Service du personnel à cause d'un problème lié au plurilinguisme ?
14. Combien de personnes se sont plaintes à cause des présentations en allemand lors de l'évènement de fin d'année? Comment allez-vous l'organiser l'année prochaine ?

E : Huissières

1. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou un problème?

Sinon, pour quelles raisons ?
2. D'après vous, quels sont les points positifs du plurilingue à l'Administration fédérale ? Quels sont les points négatifs ?
3. Que pensez-vous du fait que l'Administration fédérale soit plurilingue et que chacun puisse utiliser sa langue pendant le travail?
4. Quelle langue parlez-vous...

Avec vos collègues ? Avec vos supérieurs ?

Pendant les pauses ?

Avec les usagers externes à l'office ?

Dans ce dernier cas, est-ce qu'il y a des règles ? Si oui, lesquelles?
Formalisées ou informelles ?
5. Est-ce que cela arrive souvent que vous devez parler avec des usagers en français ou en italien ?

Si oui, cela vous pose-t-il problème ? Quelle solution adoptez-vous pour faire face à cette situation ?
6. Quelle langue utilisez-vous dans votre travail écrit ?

Si cela dépend, à quelle occasion utilisez-vous quelle langue ?

7. Travaillez-vous actuellement avec des collègues d'autres communautés linguistiques ?

Si oui, quelle langue utilisez-vous ?

8. Des difficultés de communication avec vos collègues des autres communautés linguistiques existent-elles ?

Si oui, lesquelles ?

9. D'après vous, quelles devraient être les compétences linguistiques de vos collègues ? Et de vos supérieurs ? Pour quelles raisons ?

Comment évaluez-vous leurs compétences? Une éventuelle incompétence de leur part (ou de la votre) empêche la communication ?
De quelle façon ?

10. Avec-vous suivi des cours de langues depuis que vous travaillez pour l'Administration fédérale ?

Si oui, pour quelles raisons ?

Avez-vous été encouragé par vos supérieurs à suivre de tels cours ?

11. Vous rappelez-vous de votre entretien d'embauche à l'Administration fédérale ?

En quelle langue s'est-il déroulé ?

Vous vous sentiez à l'aise « linguistiquement » ?

Vous a-t-on testé vos compétences en français/italien/anglais/allemand ?

F : Traducteur

1. Depuis combien de temps existe ce service de traduction au sein de l'office ?

Pour quelles raisons, d'après vous, ce service n'a-t-il pas été mis en place avant ?

Qui a décidé de mettre en place un tel service ?

Pour quelles raisons ?

2. En règle générale, quels sont les documents que vous recevez des collaborateurs de

l'office ?

Nature des textes : définitif, destination externe, destination au parlement, au chef du département, au public, etc.

En moyenne, s'agit-il de textes de quelle longueur ?

Quelle est l'importance de ces textes dans le processus de décision ou dans la phase de rédaction ?

3. En règle générale, quels sont les fonctionnaires qui vous envoient plus souvent des textes à traduire ? Pour quelles raisons ?
4. Comment fonctionne concrètement le recours au service de traduction ? Comment les collaborateurs qui veulent faire appel à votre service vous contactent-ils ?

Je souhaiterais connaître quelles sont les procédures concrètes d'accès à votre service.

Est-il de facile accès ou est-ce que le recours à votre service demande beaucoup de formalités ?

5. Vous arrive-t-il d'octroyer des mandats de traduction à l'extérieur ?

Si oui, pour quelles raisons ? Comment est-ce que cela fonctionne ? Qui doit approuver cette décision ? Cela est dû à une surcharge de travail de votre part ?

6. Que pensez-vous du fait qu'il y ait seulement un service de traduction de l'allemand vers le français ?

D'après vous, pourquoi la direction de l'office n'a-t-elle pas mis à disposition les ressources pour faire un service de traduction du français vers l'allemand ?

7. Quelle est la qualité des textes que vous recevez ? (Etes-vous en mesure de juger la qualité de textes germanophones ?)

Il y a des débats concernant la qualité des textes produits, aussi bien en langue allemande que française. Que pensez-vous de cela ?

8. Collaborez-vous avec des fonctionnaires de l'office qui sont amenés à faire des traductions eux-mêmes ?

Recevez-vous des plaintes de ces collaborateurs qui doivent eux-mêmes faire des traductions ?

Le fait qu'ils ne font pas appel à votre service est parce qu'il y a urgence des mandats pour eux ou parce que vous êtes surchargé ?

9. D'après vous, quelle est la place du français et de l'italien dans la production écrite ? Ces deux langues ont-elles un statut moins important que l'allemand dans la rédaction de textes importants (je fais référence à la langue initiale des textes) ?

Si oui, pourquoi, selon vous ?

Sinon, pourquoi ?

Et que pensez-vous de la place de l'italien dans la production écrite et orale, donc de sa présence comme langue de travail ?

10. Avez-vous suivi une formation spécifique pour être traducteur dans le domaine juridique ?

11. Quelles sont vos ressources / conditions de travail ? Avez-vous suffisamment de ressources économiques et de personnel ?

12. L'Administration fédérale est un lieu de travail plurilingue où chaque collaborateur a le droit d'utiliser sa langue dans son travail. Actuellement, ressentez-vous le fait de travailler sur un lieu de travail plurilingue ?

Si oui, pensez-vous que cela est un atout ou un problème ?

Sinon, pour quelles raisons ?

13. D'après vous, quels sont les points positifs du plurilingue à l'Administration fédérale ? Quels sont les points négatifs ?

14. Que pensez-vous du fait que l'Administration fédérale soit plurilingue et que chacun puisse utiliser sa langue pendant le travail ?

15. Que signifie pour vous être francophone à l'Administration Fédérale ? Cette appartenance linguistique recouvre-t-elle une signification particulière pour vous par rapport à votre travail et à votre position ?

Sur votre lieu de travail (dans votre travail), vous identifiez-vous avec votre communauté linguistique ?

Si oui, comment ? Dans quelle mesure ? Ressentez-vous que dans votre travail vous représentez la communauté francophone/germanophone/italophone ? Comment ? En quels moments ?

D'après-vous, une certaine « solidarité » entre romands et tessinois existe-t-elle ? La communauté majoritaire (francophone) cherche-t-elle à favoriser une amélioration de la condition italophone ? Si oui, d'après-vous pour quelles raisons ? Sinon, pourquoi ?

16. D'après vous, pour progresser au sein de l'Administration, quelles langues faut-il maîtriser absolument ? Pensez-vous qu'il est nécessaire d'avoir des bases de français/italien/anglais pour travailler dans votre office

17. Quelle langue parlez-vous...

Dans vos relations de travail ? Avec vos supérieurs ?

Pendant les pauses ?

Est-ce qu'il y a des règles ? Si oui, lesquelles ? Formalisées ou informelles ?

18. Des difficultés de communication avec vos collègues des autres communautés linguistiques existent-elles ?

Si oui, lesquelles ?

Arrive-t-il que pendant les pauses se forment des « clans » de collaborateurs de la même langue ? Si oui, pourquoi ?

19. D'après vous, quelles devraient être les compétences linguistiques de vos collègues ? Pour quelles raisons ?

Comment évaluez-vous leurs compétences ? Une éventuelle incompétence de leur part (ou de la votre) empêche la communication ? De quelle façon ?

20. Que pensez-vous du « degré » d'investissement pour le plurilinguisme par votre chef (vice-directeur ou directeur) ? Est-il / elle engagé(e) dans cette problématique ? Est-ce que le plurilinguisme recouvre une certaine importance pour lui / elle ? Sinon, d'après vous, pour quelles raisons ?

21. Que pensez-vous du fait que les cours de langues donnés par l'OFPER ont été supprimés ? Est-ce que cela freine la participation à des cours de langue ?

Encouragez-vous vos employés à suivre des cours de langue ?

22. Pensez-vous que l'utilisation du suisse allemand pose un problème sur le lieu de travail ?

Si oui, pour quelles raisons ? Avez-vous des exemples ?

Sinon, cela est dû au fait que *tous* les suisses germanophones parlent *toujours* le bon allemand en présence de personnes d'autre langue ?

Est-ce que vous avez remarqué une évolution dans les dernières années vers une diminution de l'utilisation du dialecte ou au contraire vers une augmentation ?

ANNEXE 3 : Règles générales de transcription

1. Retranscrire tous les mots exprimés par les interviewés. Ne pas respecter les règles de grammaire.
2. Signifier les éléments suivants par les signes correspondants :
 - a. Pausés de réflexion : (---) (indiquer le nombre de secondes à partir de quatre secondes)
 - b. Mots non compris: ()
 - c. Mots qui ne sont pas compris correctement avec certitude : (blabla)
 - d. Remarques méta-discursives, comme par exemple des éclats de rires, des sonneries de téléphone etc. : ((blabla))
 - e. Interruptions de mots: =
 - f. Mots émis dans une autre langue que celle de l'entretien : *blabla*
 - g. Mots exprimés à un volume spécialement fort : en majuscule