

# **Entre respect de la diversité et exigence d'efficacité. L'administration fédérale suisse à la poursuite du mythe du plurilinguisme**

**David COURRON**

## **Résumé**

*Aussi bien en vertu de sa composition que de son fonctionnement plurilingue, l'administration fédérale suisse est souvent perçue comme une Suisse en miniature et offre la vitrine d'une diversité revendiquée et assumée au nom de l'incarnation de l'un des mythes fondateurs de la nation. Les diverses composantes linguistiques de la communauté suisse y occupent des proportions proches de celles relevées par les recensements de la population et une politique volontariste de promotion du plurilinguisme s'y déploie avec des résultats globalement satisfaisants, mais qui ne sauraient masquer de fortes disparités d'un service à l'autre ni les limites d'une approche par trop quantitative. Des correctifs sont désormais apportés à cette conception purement politique de l'objectif de réalisation du plurilinguisme dans l'administration qui se heurte pourtant encore aux conditions socioéconomiques et sociolinguistiques de sa mise en œuvre, d'une part, eu égard aux arbitrages en terme de coûts qu'implique la recherche d'efficacité non nécessairement compatible avec la mission de respect de la diversité, et d'autre part, eu égard à la prise en compte des besoins, en particulier de formation, du capital humain indispensable au développement harmonieux et performant d'une communication plurilingue et interculturelle dans l'administration fédérale suisse.*

## **Mots clés**

Suisse, plurilinguisme, administration, langues minoritaires, diversité culturelle

## **1 Introduction : le plurilinguisme ou la mission symbolique de l'administration fédérale suisse**

« Le multilinguisme de la Suisse peut apparaître comme un signe de modernité [...] [mais] son application quotidienne à tous les domaines de la vie publique exige un effort considérable de la part des participants » (Camartin, 1985). De tous les aphorismes concernant la réalité du quadrilinguisme suisse, celui-ci résume parfaitement la problématique de la gestion des langues au

sein de l'administration fédérale (AF) traversée en permanence par le souci de concilier principes constitutionnels et efficacité d'action des services de la Confédération. Symbole de la détermination récente de la communauté nationale d'appréhender les enjeux posés par la pratique de l'allemand, du français, de l'italien et du romanche au titre de langue officielle, l'AF l'est aussi par l'incarnation quotidienne du mythe fondateur d'une Suisse qui se veut plurilingue, en raison de sa nature *multi-relationnelle*, *multi-sectorielle* et de sa *position charnière* au cœur du dispositif constitutionnel. En relations constantes avec les cantons, les communes et les citoyens, elle est en effet conduite à respecter, avec les uns, leur(s) langue(s) officielle(s), avec les autres, le principe du libre choix de la langue, alors que sa présence dans tous les domaines de l'action de l'État la confronte à des exigences accrues d'expertise, de technicité et de rapidité peu compatibles avec les lourdeurs de fonctionnement qu'impose *a priori* le plurilinguisme. Enfin, en intervenant au cours des phases pré- et post-parlementaires d'élaboration et d'exécution de la législation fédérale, elle se doit d'être, le plus possible, représentative de la diversité suisse (par le biais d'une composition équilibrée) et ouverte à la discussion avec ses interlocuteurs (par le biais du développement du plurilinguisme). Après quelques réflexions préliminaires sur la délimitation de notre objet (2) et le cadre légal applicable aux langues (3), nous analyserons la position de chacun des groupes linguistiques au sein de l'AF (4), avant de poursuivre avec l'influence réelle de chacun en fonction de sa présence dans la hiérarchie (5), pour évoquer enfin le niveau des connaissances linguistiques des fonctionnaires et leurs positions par rapport au plurilinguisme et les conditions qualitatives de réalisation d'une administration au fonctionnement incontestablement plurilingue (6).

## **2 Les modalités juridiques de la délimitation du périmètre de l'administration fédérale suisse**

En 2007, 36 484 fonctionnaires fédéraux<sup>1</sup> (parmi lesquels 12 520

---

<sup>1</sup> 42 999 fonctionnaires fédéraux dont 12 969 au DDPS en 1999. Office fédéral du personnel (OFPER), « Bundespersonal nach Bundesämtern und Muttersprache - absolute zahlen » in *Personalerhebung 1999, Tabelle 5.1, Januar 1999*, édité par le Département fédéral des Finances (DFF), OFPER, Berne, 1999. Sauf indications contraires,

fonctionnaires du Département de la Défense) concourent à la réalisation des missions dévolues par les cantons suisses à la Confédération. Toutefois, comme le rappellent Urio et Baumann (1988), dans un État moderne à structure fédérale, « les activités administratives de l'État ne sauraient [...] être réduites à la seule administration fédérale ». Aussi, à ce qui constitue ce qu'il est convenu d'appeler l'AF *stricto sensu*, conviendrait-il de rajouter les agents des anciennes régies fédérales PTT (55 000) et CFF (28 000) qui assurent d'incontestables missions de service public, les fonctionnaires cantonaux (près de 250 000) et communaux (près de 200 000)<sup>2</sup> en charge, selon la théorie du « fédéralisme d'exécution », de la mise en œuvre de pans entiers du droit fédéral<sup>3</sup>, et enfin les nombreuses personnalités patronales,

---

toutes les données statistiques relatives aux fonctionnaires fédéraux dont il est fait mention dans cet article sont issues des tableaux « Bundespersonal nach Bundesämtern und Muttersprache » et « Bundespersonal nach Departementen, Besoldungsklassengruppen und Muttersprache » in *Personalerhebung 1991* et *Personalerhebung 1999*, *Tabelle 5.1-5.2* et *Tabelle 5.5-5.6, Januar 1991-Januar 1999*, édités par l'OFPER (pour les années 1991 et 1999) et du système de gestion et de controlling du personnel HRM-Cockpit à jour en juillet 2007 (pour les années à compter de 2001). Elles ont été mises à notre disposition par le Service de médiation pour le personnel de la Confédération (OFPER).

<sup>2</sup> En raison du caractère non-professionnalisé de nombreuses activités publiques, les statistiques sur la taille du secteur public au niveau cantonal et communal varient sensiblement. Les chiffres cités sont des extrapolations réalisées à partir de données fournies par l'Office fédéral du personnel (respectivement 285 000 et 200 000 agents) et l'Office fédéral de la statistique (respectivement 237 000 et 180 000 agents). D'autres estimations ne portent ces nombres qu'à 162 000 personnes (Raimund A. Germann, *Die Kantonsverwaltungen im Vergleich*, Bern, Verlag Paul Haupt, 1995) et à 60 000 personnes (Secrétariat général du Gemeinde Verband (Association des Communes suisses)).

<sup>3</sup> Sans nous appesantir sur le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, fort complexe au demeurant, nous citerons Jean-François Aubert : « La délégation législative aux cantons [...] est conférée aux fins de complément, lorsque le législateur fédéral ne désire pas régler lui-même certaines matières particulières, soit qu'il les considère comme peu importantes [...] ; soit que, tout en leur reconnaissant de l'importance, il estime qu'elles dépendent trop étroitement des circonstances locales pour faire l'objet d'un régime uniforme. » Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel : Éditions Ides et Calendes, 1967, pp. 261-277. Parmi les domaines où l'intervention de l'État fait appel à la technique du fédéralisme d'exécution,

syndicales, associatives et universitaires (2 219) appelées à assister l'administration de leur expertise<sup>4</sup>.

Toutefois, l'AF, au sens où nous l'entendons dans cette étude, se limitera à ce que la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 21 mars 1997 présente comme : « [...] subordonnée au Conseil fédéral [...] [et se composant] des départements et de la Chancellerie fédérale » (art. 2.1)<sup>5</sup>. Cette loi précise en outre que « [l]es départements s'organisent en offices, qui peuvent être réunis en groupements [...] ils disposent chacun d'un secrétariat général » (art. 2.2, *ibid.*). Exprimé en valeur absolue, cela représente les 35 191 fonctionnaires des sept départements fédéraux (unités centrales et décentralisées) et les 238 de la Chancellerie fédérale, auxquels nous rajouterons ceux du Tribunal fédéral (328) et des services du Parlement (272)<sup>6</sup>.

---

citons : les droits civil, pénal et du travail, la santé publique, la protection sociale, la police des étrangers, les politiques économique, des transports, de l'aménagement du territoire, les impôts directs, les élections et votations...

<sup>4</sup> Au sein de commissions extra-parlementaires (28 commissions de recours, 54 commissions à pouvoir décisionnel et 134 commissions consultatives) lors des phases préparatoires des textes législatifs, ou au sein de 15 organes de direction d'entreprises et d'établissements de la Confédération et de 25 organismes indépendants en qualité de représentants de la Confédération. On parle, au sujet de ces quelques 256 organes, d'une administration de milice en raison du caractère ouvert de leur composition qui associe les représentants de la société civile au travail de l'administration. Selon l'article 2.1 de l'ordonnance sur les commissions extraparlamentaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération du 3 juin 1996, ces commissions « [...] sont des organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration. » *Ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996, état le 5 décembre 2006*, Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172\\_31.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172_31.html)>, le 22 juillet 2007.

<sup>5</sup> *Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997, état le 13 juin 2006*, Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172\\_010.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172_010.html)>, le 3 juin 2007.

<sup>6</sup> Nous avons pris le parti d'exclure de notre champ d'analyse *La Poste Suisse* et *Les Chemins de Fer Fédéraux* (CFF), anciennes régies fédérales dont les statuts ont été largement modifiés suite à l'abrogation du statut des fonctionnaires en 2000, en raison de la difficulté à obtenir des statistiques sur la composition linguistique de leurs effectifs qui soient pertinentes eu égard à l'extension géographique de leurs activités qui les soumet au principe de la territorialité.

### **3 L'administration fédérale ou la fiction d'une Suisse plurilingue confrontée à la réalité d'une Suisse de « monolingüismes juxtaposés »<sup>7</sup>**

La justification et les raisons du plurilinguisme dans l'AF suisse sont de deux ordres. D'ordre juridique d'une part. La constitution fédérale, dont l'article 70 précise que « [l]es langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. [Et que] le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche »<sup>8</sup>, consacre le principe de l'identité entre les langues administratives de l'État et les langues parlées par la population et l'obligation faite aux agents publics de pouvoir communiquer avec les citoyens des trois (voire quatre) régions linguistiques. D'ordre politique d'autre part. Perçue comme un facteur de cohésion nationale<sup>9</sup>, il est nécessaire que l'administration soit, dans une certaine mesure, le reflet des diverses mentalités qui composent l'opinion publique suisse.

Cependant, il n'existe aucune règle de portée générale proprement dite qui accorde, à tel ou tel groupe linguistique, le droit d'accéder en priorité aux charges administratives au niveau fédéral. Le souci d'éviter que le critère de la langue ne prévale sur celui des compétences professionnelles, à la seule exception logique des traducteurs, fournit certes une première réponse satisfaisante. Néanmoins, dans ce pays où le principe de subsidiarité joue un rôle primordial dans l'organisation politique, la correspondance entre l'État et le Peuple demeure beaucoup moins forte au plan fédéral qu'au plan cantonal voire communal caractérisé par une conscience presque exclusivement

---

<sup>7</sup> Nous empruntons cette image à Grin, (1999, p. 256).

<sup>8</sup> *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, état le 8 août 2006*, Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/index.html>>, le 16 mai 2007. Cet article reprend quasiment mot pour mot le texte de l'article 116.4 de l'ancienne constitution du 29 mai 1874, tandis que, sans modifier l'équilibre entre langues nationales et officielles, l'article 18 élève au niveau constitutionnel le principe du droit de la langue en reconnaissant que « la liberté de la langue est garantie ».

<sup>9</sup> En 1940, meurt Giuseppe Motta, seul représentant au Conseil fédéral de la minorité de langue italienne, qui fut remplacé par un autre Conseiller fédéral italophone, Enrico Celio, en raison des circonstances politiques du moment et afin de raffermir les liens du Tessin avec le reste du pays.

monolingue, qui éclaire la formule de Weil (1995, p. 31) selon qui « [le] plurilinguisme se joue essentiellement sur le plan institutionnel et beaucoup moins au niveau individuel ».

Toutefois, si l'adaptation de la structure des effectifs de l'AF à celles de la population toute entière ne constitue qu'une des conditions nécessaires à la paix des langues, les pratiques linguistiques favorables aux groupes minoritaires auront d'autant plus de chances d'être suivies d'effets que ces groupes disposent dans les services officiels d'une représentation sensiblement égale à leur pourcentage dans la population. C'est pourquoi l'État fédéral a constamment veillé à ce que les trois langues officielles soient représentées dans l'administration comme s'il existait à son sujet une règle analogue à celle qui vise la composition du Tribunal fédéral, en vertu de laquelle « lors de l'élection des juges du Tribunal fédéral, l'Assemblée fédérale veille à ce que les langues officielles soient représentées » (art. 188.4)<sup>10</sup>. Le vif renforcement de la volonté politique en ce domaine auquel nous assistons depuis 1997, avec la publication d'instructions du Conseil fédéral dont « le but [...] est de promouvoir le plurilinguisme sur le lieu de travail et de mettre à profit les propriétés pluriculturelles de l'administration » (art. 1.2)<sup>11</sup>, témoigne de la permanence de ces préoccupations parmi les autorités. Les nouvelles Instructions de 2003 légalisent ainsi le fait que « [l]es départements veillent à ce qu'une représentation équitable des communautés linguistiques soit garantie dans tous les domaines d'activités de l'administration et à tous les niveaux hiérarchiques, selon leur proportion dans la population résidente de nationalité suisse » (art. 2.1). Mais elles vont désormais encore plus loin lorsqu'elles disposent que « [d]es variations favorisant les langues latines sont possibles » (art. 2.1) et qu'« aussi longtemps qu'une représentation équitable des communautés linguistiques n'est pas atteinte, les départements peuvent fixer des objectifs quantifiés » (art. 2.2, *ibid.*).

---

<sup>10</sup> Constitution fédérale, *op.cit.*

<sup>11</sup> *Instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale du 22 janvier 2003*, Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172\\_31.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172_31.html)>, le 18 mai 2007.

#### **4 Les grands équilibres de la répartition des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale suisse : une approche quantitative du plurilinguisme administratif**

Une analyse des statistiques les plus récentes de la composition linguistique de l'AF confirme l'observation formulée par des travaux antérieurs selon laquelle « [...] the linguistic distribution for the public service as a whole [...] has been reasonably close to that for the population at large since the 1930s » (McRae, 1998, pp. 132-142).

##### **4.1 Une situation globalement équitable conforme à la structure de la population suisse**

D'après les données relatives à la répartition linguistique des fonctionnaires fédéraux selon le sexe et les classes de salaire et ventilés en départements et offices, le groupe des fonctionnaires de langue allemande correspond à une large majorité (75,9 % en 1991, 75,5 % en 1997, 71,2 % en 2001 et 70,9 % en 2007), tandis que le groupe francophone apparaît comme une minorité d'importance moyenne encore sous-représentée par rapport à ses 21 % dans la population suisse (16,3 % en 1991, 17,6 % en 1997, 20,3 % en 2001 et 19,9 % en 2007) et le groupe italophone comme la minorité de la minorité non-alémanique légèrement sur-représentée (4,8 % en 1991, 4,8 % en 1997, 6,9 % en 2001 et 6,4 % en 2007). Toutefois, même si dans cette perspective ce dernier semble favorisé par rapport aux deux autres, cet avantage numérique n'entraîne nullement une influence équivalente dans la gestion des affaires administratives du pays. Enfin, la part des fonctionnaires de langue maternelle romanche au sein de l'AF correspond peu ou prou à la position de leur groupe linguistique dans la population suisse, soit 0,6 % (0,5 % en 1991, 0,4 % en 1999, 0,5 % en 2001 et 0,3 % en 2007). Ainsi, la représentation relativement équitable dont bénéficient les trois principaux groupes linguistiques confirme-t-elle une lente mais constante progression des francophones et des italophones qui témoigne des réajustements consécutifs à l'affirmation d'une volonté politique dans ce domaine et à l'entrée en vigueur des instructions concernant le plurilinguisme, lesquelles prévoient qu'« aussi longtemps qu'une représentation équitable des communautés linguistiques n'est pas atteinte, les départements peuvent fixer des objectifs quantifiés » (art. 2.2, *ibid.*).

##### **4.2 La persistance de déséquilibres internes révélateurs d'un déficit**

## **d'approche qualitative**

### **4.2.1 La situation visible des fonctionnaires francophones**

Cependant, si on considère la part des groupes linguistiques dans les effectifs des diverses branches de l'AF, les chiffres montrent qu'ils sont fort inégalement répartis d'un office à l'autre. Parmi les exceptions les plus nettes, figurent, au profit des Romands, le Département des Affaires étrangères (DFAE) où se reflète l'ancien prestige du français en tant que langue diplomatique qui explique que les Alémaniques aient pris l'habitude de considérer les Romands comme les porte-parole de la Confédération, et au profit des Alémaniques, le Département de la Défense, de la Protection de la Population et des Sports (DDPS). La situation s'érode légèrement pour les francophones au sein du DFAE : en 1972, ils représentaient 31,9 % des effectifs, 28,6 % en 1991, 26,4 % en 2001 et 19,6 % en 2007 (Alémaniques : 56,9 % en 1972, 65,9 % en 1991, 67 % en 2001 et 63,8 % en 2007). En ce qui concerne le DDPS, la prépondérance alémanique s'affirme avec une particulière netteté, conséquence de la vaste expansion géographique des activités militaires et de la supériorité numérique des Alémaniques dans la population totale (72,5 %). En 1972, ceux-ci représentaient 83,4 % des effectifs, 79,7 % en 1991, 78 % en 2001 et 77,8 % en 2007 (Romands : 11,4 % en 1972, 14,9 % en 1991, 16,6 % en 2001 et 16,7 % en 2007). En 2007<sup>12</sup>, à l'exception de l'Office fédéral du sport (francophones 18 % et italophones 2,8 %), les communautés latines sont systématiquement minoritaires, sinon totalement absentes, au sein de nombre d'offices du DDPS. La situation est particulièrement défavorable pour les Romands dans les services opérationnels (État-major général 9 % en 2001, 0 % en 2007) de même que dans les services directionnels tel que l'Office fédéral de la protection de la population (0 %). On constatera, cependant, de meilleures positions au Secrétariat général (10,9 %), à la Centrale nationale d'alarme (11,5 %), à l'Office central de la défense (16,5 %) et au sein de services techniques tel l'Office fédéral de topographie (17 %).

En dehors du DFAE, les fonctionnaires francophones disposent de confortables positions parmi les effectifs du Tribunal fédéral (plus de 30 %) qui atteignent près de 40 % au Tribunal fédéral, institution dont la

---

<sup>12</sup> Les chiffres qui n'apparaissent pas dans une suite datée correspondent aux données de 2007 (état du mois de juillet).



présence à Lausanne n'est pas étrangère à ce résultat (on constate l'effet inverse au Tribunal fédéral des assurances situé à Lucerne, dans la région germanophone (20 % des effectifs)). Si les francophones, qui comptent pour 24,7 % des effectifs totaux du Département fédéral de l'Économie (DFE), sont particulièrement bien représentés à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (31,4 %), au Secrétariat général (26,2 %), à la Commission de la concurrence (24,5 %), à l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (23,1 %) et au Secrétariat d'État à l'économie (21,8 %)<sup>13</sup>, leur position reste inférieure à la moyenne à l'Office fédéral du logement (20 %), à l'Office fédéral de l'agriculture (19,6 %), à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (15,1 %) et devient extrêmement faible à l'Office vétérinaire fédéral (9,6 %) et à l'Office fédéral de l'approvisionnement économique du pays (9,1 %). Longtemps sous-représenté au sein du Département fédéral de l'Intérieur (DFI), l'élément francophone, en voie de rééquilibrage dans les années 1990 est désormais sur-représenté : les Romands y représentaient 15,1 % des effectifs en 1972, 16,8 % en 1991, 23,7 % en 2001 et 25,9 % en 2007 (Alémaniques : 72,7 % en 1972, 73,5 % en 1991, 65,8 % en 2001 et 67,5 % en 2007). Particulièrement nombreux à l'Office fédéral de la statistique (43,7 %) dont les bureaux sont installés à Neuchâtel et à l'Institut suisse de météorologie (27,2 %), les fonctionnaires francophones accusent toujours une relative faiblesse à l'Office fédéral de l'assurance militaire (22,4 %), à l'Office fédéral de la santé publique (18 %), au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (10,5 %) et aux Archives fédérales (9,4 %). Enfin, au Département fédéral des Finances (DFF), ils dépassent légèrement la moyenne bien qu'en recul constant : 21,9 % des effectifs en 1972, 22,6 % en 1991, 21,4 % en 2001 et 20,6 % en 2007 (Alémaniques : 73,4 % en 1972, 70 % en 1991<sup>14</sup>, 63,9 % en 2001 et 65,1 % en 2007) et se retrouvent en priorité aux douanes (23,4 %) et au Secrétariat général (21 %)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Le Secrétariat d'État à l'économie a hérité les missions de deux anciens Offices, affaires économiques extérieures et développement économique et emploi, qui, en 1999, comptaient respectivement 31,4 % et 23,1 % de Romands.

<sup>14</sup> À la différence de celles des autres années, les données de 1972 incluent les effectifs de l'AF des douanes et de la Régie fédérale des alcools.

<sup>15</sup> Le cas de la Caisse centrale de compensation de l'AVS/AI (47,4 % de francophones et 33,6 % de germanophones) doit être mis à part en raison de sa présence à Genève.

#### **4.2.2 Les situations contrastées des fonctionnaires italophones et romanchophones**

Les positions des deux autres groupes minoritaires sont très différentes, d'une part, en valeur absolue, et d'autre part, eu égard au statut de la langue considérée. Ainsi, le groupe italophone, représenté par 2 390 fonctionnaires, est réparti de façon assez homogène dans toutes les branches de l'AF, tandis que le personnel romanchophone (21 fois moins nombreux que les italophones, avec 111 fonctionnaires) ne parvient qu'à assurer une présence très symbolique dans quelques offices. Cette situation confirme, dans un cas, l'importance de la reconnaissance de l'italien, langue officielle de l'administration, et dans l'autre cas, le déclin numérique du romanche auquel l'élévation partielle au rang de langue officielle n'est pas encore parvenue à mettre un terme. Les fonctionnaires italophones sont particulièrement bien représentés au sein de la Chancellerie fédérale passant de 16,8 % en 1991 à 19,4 % en 2001 et jusqu'à 19,9 % en 2007 avec une pointe à 20,4 % en 1999 (soit 31 personnes). Ces chiffres ne doivent toutefois pas faire illusion, puisque les postes occupés par les italophones le sont principalement par les traducteurs de la section italienne des Services linguistiques centraux. Ce sont également les traducteurs qui gonflent la représentation des italophones au sein des secrétariats généraux du DFI (10,4 %), du DFE (9,3 %), du Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et de la Communication (DETEC) (9 %) et du Département fédéral de Justice et Police (DFJP) (7,1 %), car en effet, aux termes de l'article 5 de l'Ordonnance sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération, il est prévu que « chaque département est doté d'un service linguistique français et d'un service linguistique italien [...] dirigés chacun par un chef traducteur [...] subordonné au secrétaire général du département ou à son suppléant »<sup>16</sup>. La représentation du groupe italophone n'est supérieure à la moyenne que dans deux départements : le DFF (5,5 % en 1991, 12,2 % en 2001 et 11,1 % en 2007) et le DFJP (4,1 % en 1991, 4,2 % en 2001 et 6,7 % en 2007, idem). En revanche, elle demeure faible au sein du DFI (5,1 %), du DDPS (4,9 %),

<sup>16</sup> *Ordonnance sur la traduction au sein de l'administration générale de la Confédération du 19 juin 1995, état le 1<sup>er</sup> janvier 1996*, Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <[http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172\\_081.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c172_081.html)>, le 12 juin 2007.

du DETEC (4,1 %), du DFAE (3,9 %) et du DFE (3 %) avec néanmoins une présence renforcée parmi les effectifs de la Caisse centrale de compensation de l'AVS/AI (14,3 %), de l'Office fédéral du sport (2,8 %), de l'Institut suisse de météorologie (8 %), de l'Office fédéral des assurances sociales (7,1 %). Enfin, les fonctionnaires italophones détiennent, avec leurs homologues francophones, une grande place dans les services d'exécution des douanes de l'ordre de 16,1 % en 1991, 15,8 % en 2001 et 15,4 % en 2007 (Romands : 23,2 % en 1991, 23,8 % en 2001 et 23,4 % en 2007) qui tient à la nature linguistique des frontières à surveiller<sup>17</sup>. Quant aux fonctionnaires de langue romanche, ils ne représentent jamais plus de 2 % des effectifs : 1,9 % à l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie, ce qui correspond rarement à plus d'une personne.

#### **4.2.3 L'association des groupes linguistiques minoritaires aux processus d'élaboration et de prise de décision et aux actions de contrôle**

Il est un domaine dans lequel la représentation des langues laisse la part belle aux groupes linguistiques minoritaires : celui des commissions extra-parlementaires, des organes de direction d'entreprises et d'établissements de la Confédération et des représentants de la Confédération. Ces commissions sont composées en moyenne par 70,3 % de germanophones, 23,8 % de francophones et 5,9 % d'italophones. Des disparités peuvent être relevées, en faveur des Romands, au DFI (28,6 %) et au DFJP (24 %) (DFE 22,2 %, DDPS 21,1 %), et en faveur des représentants italophones, au DFAE (10,4 %), au DFI (6,7 %) et au DDPS (6,3 %). En revanche, les francophones, avec 22,2 % au DFE, 21,1 % au DDPS et 17 % au DETEC et les italophones, avec 3,7 % au DFE enregistrent de plus faibles positions. Par type de commission, l'analyse révèle une forte présence des Alémaniques au sein des commissions consultatives (71,8 % contre 22,4 % de francophones et 5,8 % d'italophones) et des organes de direction tels que le Conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux suisses, le Conseil d'administration de la Poste suisse et la Commission fédérale des banques (68 % contre 24,8 % et 7,2 %), mais qui paraît plus relative dans les commissions à pouvoir décisionnel (66,8 % contre 27,5 % de francophones et 5,7 % d'italophones) tandis qu'elle est plus faible dans les commissions de recours (59,1 % contre 27,3 % et 13,6 %). Quant à la

<sup>17</sup> 572,1 km avec l'Allemagne et l'Autriche, 569,3 km avec la France et 739,9 km avec l'Italie.

meilleure représentation des éléments francophones, elle se retrouve parmi les représentants de la Confédération (31,3 %), et celle des italophones, parmi les commissions de recours (13,6 %) <sup>18</sup>. La situation particulière que nous venons de présenter apparaît comme une manifestation de la volonté politique de promouvoir le plurilinguisme, y compris dans les organes institués par le Conseil fédéral et l'administration, et réaffirmée dans les récentes instructions qui précisent que « [l]es autorités compétentes veillent à obtenir une représentation équitable des communautés linguistiques lors de la création de commissions, de groupes de travail et d'autres organes, ainsi que lors du développement des cadres, lors de la sélection des responsables de formation et de l'attribution de mandats » (art. 8.2.5) <sup>19</sup>.

Ainsi, l'étude des taux de représentation des communautés linguistiques corrobore les conclusions de recherches antérieures : « comparison with figures for earlier years suggests that despite some fluctuations and minor improvements [...] departmental discrepancies in linguistic representation tend to be fairly persistent » (McRae, 1998). Il convient pourtant de nuancer ce propos, dans la mesure où les sous-représentations les plus flagrantes tendent à s'estomper et les taux de représentation des communautés linguistiques dans l'administration à coïncider avec ceux dans la population totale. Par ailleurs, on peut attendre de la volonté politique manifestée par les Instructions du 22 janvier 2003 d'autres améliorations de nature non plus quantitative mais qualitative et donc aussi plus personnelle.

## **5 Les limites de l'approche quantitative du plurilinguisme administratif : rapports de pouvoir et influence réelle dans les processus décisionnels des groupes linguistiques minoritaires**

Une analyse de la composition linguistique de l'AF selon les classes de traitement permet, toutefois, de relativiser les données globales de la représentation de chacune des communautés linguistiques. En effet, leur représentation, fût-elle équitable quantitativement, au sein de l'administration

---

<sup>18</sup> Ces données statistiques sont disponibles sur le Portail des autorités fédérales de la Confédération suisse : <<http://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/statsprachen.html>>, le 21 septembre 2007.

<sup>19</sup> Instructions du 22 janvier 2003, *op.cit.*

n'est pas en soi d'une grande signification quant à leur participation active aux processus décisionnels et à l'application des politiques publiques, celle-ci relevant en priorité de leur position dans la hiérarchie et non de leur poids numérique.

Dans la hiérarchie administrative, les groupes linguistiques se répartissent de la façon suivante : les fonctionnaires de langue allemande sont 72,9 % (72,2 % en 1991) en classe 30 et au-delà, 72,7 % (73,9 %) en classes 24 à 29 et 72,9 % (72,6 %) en classes 18 à 23 (70,9 % toutes classes confondues), ceux de langue française respectivement 21,4 % (21,8 %), 21,4 % (18,9 %) et 19,8 % (17,4 %) (19,9 % toutes classes confondues), ceux de langue italienne respectivement 4,7 % (4,9 %), 4,6 % (3 %) et 6,1 % (4,2 %) (6,4 % toutes classes confondues) et ceux de langue romanche respectivement 0,7 % (0,5 %), 0,3 % (0,4 %) et 0,2 % (0,3 %) (0,3 % toutes classes confondues)<sup>20</sup>. La représentation des francophones apparaît relativement satisfaisante dans les fonctions dirigeantes (classe 30 et au-delà) et chez les cadres moyens (classes 24 à 29) mais insuffisante dans les classes de relève (classes 18 à 23). Si on considère les classes 12 à 17 et inférieures à 11, les taux chutent sous la moyenne à 20,7 % et 18,8 %. Les fonctionnaires italophones sont quant à eux relativement bien représentés chez les cadres supérieurs et moyens. Comme le suggère une note de l'Office fédéral du personnel (OFPER), « il semble que seuls les postes de cadres supérieurs présentent suffisamment d'attrait pour justifier [des italophones] un déplacement en Suisse alémanique où se trouve la majorité des emplois de l'administration générale de la Confédération »<sup>21</sup>. Pour ce qui concerne les classes de relève (classes 18 à 23), leur pourcentage de 6,1 % ne doit pas faire plus illusion, car on retrouve dans ces classes de traitement de nombreux traducteurs.

Ainsi, les proportions sont-elles *a priori* favorables aux Romands. En réalité, si l'on ne retient que les fonctionnaires « hors classes », ce sont les Alémaniques qu'on retrouve aux principaux postes de responsabilité de l'administration. La sur-représentation au profit des hauts fonctionnaires de langue française demeure très relative, puisque « some senior officials may

<sup>20</sup> Les statistiques montrent que la part des hauts fonctionnaires de langue romanche est négligeable avec 8 agents en classe 30 et au-delà (19 agents en classes 24 à 29).

<sup>21</sup> *Statistiques du personnel 1997*, éditées par l'OFPER, Berne, mai 1997, p. 2.

be more influential in policy-making than others » (McRae, 1998). À titre d'exemple, sur les quelques 200 hauts fonctionnaires romands, près de 80 sont des diplomates pour la plupart en poste à l'étranger. Or, même si un chef de mission est presque au sommet de la hiérarchie, lorsqu'il n'est pas à Berne, centre d'élaboration de la politique étrangère suisse, sa capacité à peser sur les décisions s'en trouve fortement amoindrie. Par ailleurs, si on analyse les données de chaque secteur de l'administration, il apparaît que les taux de hauts fonctionnaires enregistrés dans les principaux départements sont systématiquement inférieurs à la moyenne générale de 21,4 % pour la classe 30 et au-delà : 20,7 % au DFJP, 16,4 % au DFF, 15,6 % au DETEC et 12,6 % au DDPS. La sur-représentation des hauts fonctionnaires francophones s'explique donc par leur position, d'une part, au sein du DFAE (29,2 %), du DFE (23,6 %) et du DFI (22,7 %) dirigés depuis plusieurs années par des Conseillers fédéraux romands d'où une certaine tendance à s'entourer de collaborateurs francophones<sup>22</sup>, et d'autre part, au sein de petites structures tels que l'Office fédéral de la communication (40 %) ou l'Office fédéral de la topographie (40 %) dont la faiblesse numérique contribue à exagérer les données exprimées en pourcentage. Quant aux fonctionnaires italophones, outre leur relative faiblesse numérique, la prise en considération du degré de responsabilité des fonctions occupées suffit pour expliquer, qu'au titre des plus hautes fonctions administratives (secrétaires généraux, directeurs d'office, chefs de division et suppléants), la part de ces fonctionnaires soit encore plus faible. De plus, dans chacun des départements, leur pourcentage dans les classes 30 et au-delà révèle de flagrantes inégalités de représentation : 6,1 % au DFJP, 4,8 % au DFAE, 3,9 % au DETEC, 3,6 % au DFF, 1,7 % au DDPS, 1,5 % au DFI et 1,4 % au DFE. En fait, les meilleures positions sont obtenues dans les petites structures telles que la Caisse centrale de compensation de l'AVS/AI (16,7 %), la Chancellerie fédérale (12,5 %), l'Office fédéral de l'environnement (11,1 %) et l'Office fédéral des routes (8,3 %). Toutefois, au regard des années 1960, où ils n'avaient aucun représentant à ce niveau au sein du Département de Justice et Police et du Département militaire, la

---

<sup>22</sup> En 2007, les Conseillers fédéraux Micheline Calmy-Rey (Genève) et Pascal Couchepin (Valais). Jusqu'en juillet 2006, Joseph Deiss (Fribourg) dirigeait le DFE, date à laquelle lui a succédé Doris Leuthard (Argovie).

situation s'est nettement améliorée pour les hauts fonctionnaires italophones, présents désormais dans toutes les branches de l'AF.

## **6 Les enjeux d'une véritable administration plurilingue**

L'examen de l'attitude des fonctionnaires à l'égard du problème des langues fait apparaître des variations sensibles d'un groupe linguistique à l'autre et soulève la question des compétences linguistiques minimales requises.

### **6.1 Éviter la spécialisation de l'utilisation des langues : allemand-stratégique, français / italien-symbolique**

En ce qui concerne les fonctionnaires de langue allemande, on comprend que le canton de Berne, en raison de la coïncidence entre les capitales cantonale et fédérale, fournisse d'importants contingents de fonctionnaires fédéraux, en particulier dans les classes de traitement inférieures. Néanmoins, vu la variété des dialectes suisses allemands, la langue orale de la majorité n'a pas la même uniformité que celle des minorités française et italienne. Généralement, les fonctionnaires germanophones fournissent un plus grand effort que les agents francophones pour communiquer avec leurs collègues d'une autre langue maternelle. Cet effort est double : d'une part, assimiler le français, et d'autre part, parler le « bon allemand » en présence des Romands ou des Tessinois, et ainsi renoncer aux dialectes dont ils se servent quotidiennement. Cependant, en raison du caractère essentiellement alémanique de l'AF, les Suisses alémaniques qui souhaitent converser en français avec leurs collègues romands ne sont pas tenus de posséder aussi bien la langue française que ceux-ci ne le sont de connaître l'allemand pour s'intégrer pleinement à la vie administrative fédérale. Les fonctionnaires de langue française ont, pour leur part, la réputation de s'attacher particulièrement à la défense de leur langue maternelle et d'être sensibles au prestige dont elle continue de jouir dans certains milieux de Suisse alémanique. Considérée sous l'angle des relations professionnelles dominées par l'allemand et sous celui de la vie privée (l'éducation des enfants), la question de la langue joue donc un rôle certain pour les Romands et les Tessinois qui envisagent de faire carrière au sein de l'AF. Enfin, pour la plupart des fonctionnaires de langue italienne, qui exercent des

fonctions de traducteur ou d'inspecteur étroitement liées à la connaissance de l'italien, la pratique d'une seconde voire des trois langues officielles est indispensable. Par ailleurs, au fur et à mesure qu'ils ont du personnel sous leurs ordres, la connaissance de l'italien devient de plus en plus inutile aux hauts fonctionnaires italophones. Ainsi, la carrière type du haut fonctionnaire italophone implique-t-elle qu'il ait été engagé initialement pour sa connaissance de l'italien et qu'il ait dû progressivement renoncer à s'en servir. En règle générale, leur petit nombre et leur isolement géographique conduisent les agents italophones à s'assimiler beaucoup plus facilement que leurs collègues romands dans l'AF.

## **6.2 Renforcer les exigences linguistiques et promouvoir la formation linguistique de tous les personnels : les Instructions du Conseil fédéral de 2003**

Le niveau des connaissances linguistiques et la capacité au bi-(tri)linguisme des fonctionnaires sont difficiles à mesurer et ne font l'objet d'aucune statistique détaillée. Toutefois, nous pouvons suivre McRae (1998) selon qui « in terms of linguistic competence, most candidates for appointment to the public service are expected to have some knowledge of at least two official languages ». De plus, il est certain que les cadres moyens et supérieurs sont tous plus ou moins bilingues, c'est-à-dire qu'ils connaissent l'allemand et une autre langue officielle ; l'article 7.3 des Instructions de 2003 prévoit que « le niveau des connaissances linguistiques requises est fixé pour chaque poste par une méthode d'évaluation standard reconnue »<sup>23</sup>. Cette exigence ancienne « [...] arises not through legislation, but from a rather diversified administrative practice [...] » (McRae, 1998) et a sans aucun doute des répercussions sur l'avancement : « at a higher level, language skills become a factor in promotion, and most senior administrators are expected to speak and write both French and German fairly well » (McRae, 1998). En fait, « [...] the degree of proficiency specified in job descriptions tends to vary according to departments, type of work, level of public contact, and rank » (McRae, 1998). L'existence d'un concours d'admission constitue une particularité du DFAE qui est en effet le seul département à imposer à ses candidats ayant déjà une formation

<sup>23</sup> Instructions du 22 janvier 2003, *op.cit.*



universitaire un contrôle de leurs connaissances linguistiques. Ainsi, pour les candidats au service diplomatique et consulaire, maîtriser une seconde langue officielle de façon approfondie et avoir de bonnes connaissances d'une troisième est la règle, alors que pour les candidats aux fonctions du service de chancellerie, posséder une seconde langue officielle suffit. Les relations linguistiques internes au DFAE ne soulèvent-elles donc que très rarement de difficultés en raison d'un bi-trilinguisme plus approfondi que dans les autres départements. De fait, le degré de bilinguisme administratif est extrêmement variable. Approximativement, cela correspond à pouvoir, par oral, saisir une conversation simple dans une autre langue et s'exprimer sur un sujet courant ou lié à la profession, et par écrit, comprendre un texte de correspondance simple dans une autre langue et savoir y répondre dans la même langue : « tout employé doit au moins pouvoir comprendre ce qu'il entend et ce qu'il lit dans une deuxième langue officielle dont il a besoin pour exercer ses fonctions (connaissances passives) » (article 7.1, *ibid.*). En outre, « [l]es personnes responsables de l'engagement vérifient les connaissances linguistiques des candidats avant l'engagement » (article 8.2.4), même s'il est précisé que « [...] la personne invitée peut s'exprimer dans sa langue » (article 8.2.2, *ibid.*). De plus, afin d'assurer le plurilinguisme sur des bases solides, des mesures de formation professionnelle sont prévues par l'article 8.4 qui dispose que « 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 » (*ibid.*). En dernier lieu, il reste une particularité qui doit être signalée et qui tient à ce que les Suisses de langue allemande et française maîtrisent rarement l'italien : le niveau de culture linguistique des fonctionnaires italophones est donc plus élevé que celui de leurs collègues des autres régions linguistiques.

## **7 Conclusion : la poursuite du mythe plurilingue ou l'ardente obligation suisse**

Grâce à un compromis entre recherche d'efficacité et affirmation de principes politico-juridiques, l'AF suisse, s'efforce de renforcer le rôle joué et l'influence exercée en son sein par les fonctionnaires des minorités

linguistiques, en dépit de leur faiblesse numérique, face à la prépondérance alémanique et contribue à la perpétuation d'un des mythes fondateurs de la nation suisse, celui du plurilinguisme. Sans velléités revendicatrices, excluant toute solidarité latine face à la majorité de langue allemande, l'influence francophone se traduit par une proportion de fonctionnaires romands en constante augmentation, tandis que l'influence de l'italien se traduit plus par le respect scrupuleux des droits de la troisième langue officielle. La distribution des postes de l'AF, bien que très inégale d'un service à l'autre, tient fermement compte de la population respective des diverses régions linguistiques. C'est là une garantie précieuse pour les minorités linguistiques. Avec le soutien de toute la communauté nationale, les fonctionnaires francophones et italophones parviennent à défendre leur cause linguistique et à améliorer, quantitativement et qualitativement, la représentation de leur minorité. Néanmoins, chacun a pris conscience qu'existait là un foyer de tensions potentielles alimenté par « [l'] indifférence croissante à l'égard du quadrilinguisme en Suisse, dont souffrent principalement [les] minorités linguistiques, mais qui menace également de porter atteinte à l'intégrité de l'ensemble de la nation »<sup>24</sup> en particulier dès lors que, sous l'influence de la mondialisation, certaines voix s'élèvent pour suggérer d'introduire l'anglais dans les rapports inter-communautaires. « C'est de la non-connaissance des autres parties du pays que risquent de provenir les fêlures dans le bouclier helvétique » note Knüsel (1994) qui ajoute que « le constat est là : la prospérité future doit passer par une intégration plus poussée des communautés ». La promotion du plurilinguisme au sein de l'administration y contribue assurément en dépit de son coût en garantissant une réelle visibilité de cette diversité.

Gageons que cette remarque empruntée à l'introduction de l'Accord de promotion linguistique établi en 1998 entre le DFI et l'Office fédéral des assurances sociales et avec laquelle nous concluons notre propos illustre une conviction largement partagée : « le plurilinguisme dans l'administration fédérale est un sujet d'ordre politique, et non purement administratif et

---

<sup>24</sup> *Message concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst) du 4 mars 1991*, édité par la Chancellerie fédérale (diffusion : Office central fédéral des imprimés et du matériel 3000 Berne), Berne, 1991, p. 2.

quantitatif. Il s'inscrit dans le thème général du plurilinguisme en Suisse et de la cohésion du pays. Il revêt donc une dimension nationale [...]. De ce point de vue, les mesures en faveur du plurilinguisme sont comparables à celles qui concernent la promotion des femmes. Le léger agacement que de telles mesures peuvent susciter chez certains, les complications qu'elles peuvent entraîner et leur coût éventuel ne sont pas des raisons pour y renoncer, car il faut garder à l'esprit l'objectif final qui est visé »<sup>25</sup>.

### **Bibliographie**

- Camartin, I. (1985), « Les relations entre les quatre régions linguistiques », in Schläpfer, R. (dir.), *La Suisse aux quatre langues*, Genève : Éditions Zoé, pp. 251-292.
- Grin, F. (1999), « Gestion "à la Suisse" de la diversité linguistique : un succès menacé par l'économie ? », in Guillorel, H. et Koubi, G. (dir.), *Langues et Droits*, Bruxelles : Bruylant, pp. 251-266.
- Knüsel, R. (1994), *Plurilinguisme et enjeux politiques. Les Minorités ethnolinguistiques autochtones à territoire : l'exemple du cas helvétique*, Lausanne : Éditions Payot.
- McRae, K. D. (1998), *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Switzerland*, Second impression, Waterloo : Wilfrid Laurier University Press.
- Urio, P. et Baumann, E. (1988), « Éléments de la culture politique des hauts fonctionnaires fédéraux de la Suisse », *Revue française de science politique*, février, vol. 38, n° 1, Paris : Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, pp. 84-106.
- Weil, S. (1995), « Conséquences des questions de langue sur la politique du personnel de l'administration fédérale », *Babylonia*, vol. 4, pp. 31-34.  
(Université Nanzan)

---

<sup>25</sup> *Accord entre le Département fédéral de l'Intérieur et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur les objectifs en matière de promotion du plurilinguisme à l'OFAS, OFPER (Service des communautés linguistiques), Berne, 1998.*