



Administratio Latina

Discours prononcé par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz

Assemblée annuelle d'Helvetia Latina

9 décembre 2008

Résumé du discours

Le plurilinguisme et l'administration fédérale vont de pair. D'importants efforts ont été consentis ces dernières années pour apporter des améliorations. Cependant, il reste beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la représentation des cadres francophones et italophones. Toutefois, la solution ne consiste pas à instaurer des quotas rigides, mais plutôt à mettre en place un système d'incitations adapté au contexte actuel.

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les députés aux Chambres fédérales,

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

C'est avec un grand honneur que j'ai accepté votre invitation de ce soir. Mais que vient faire un ministre des finances d'Appenzell Rhodes-Extérieures à la soirée annuelle d'Helvetia Latina?

M'avez-vous invité pour tenir un discours sur l'apport économique du plurilinguisme en Suisse? Je ne le pense pas car ce thème a déjà été traité par le chercheur genevois François Grin, qui estime la valeur du plurilinguisme à 9 % du PIB suisse, c'est-à-dire à 46 milliards de francs. Si ces estimations sont exactes, la vieille tour de Babel aurait été à l'abri du besoin pour l'éternité.

Mais peut-être m'avez-vous invité pour que je trouve réconfort et conseil au sein de votre société en tant que représentant de

la minorité parlant l'Appenzellertütsch? Je ne le crois pas non plus, car ma langue maternelle n'est pas assez latine pour cela. Il est vrai que le dialecte appenzellois aurait lui aussi besoin d'un lobby dans la Berne fédérale, même si le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, avec ses 53 000 habitants, peut se targuer d'être représenté actuellement au sein du Conseil fédéral à hauteur de 15 %.

Vu ce qui précède, j'admets donc que vous m'avez fait venir en tant que représentant du Conseil fédéral et ministre de tutelle de l'Office fédéral du personnel, pour vous rendre compte du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale. C'est avec plaisir que je réponde à votre demande.

J'aborderai donc, ce soir, la question du plurilinguisme sous l'angle de son évolution historique au sein de l'administration fédérale. Je vous parlerai ensuite de la situation actuelle du plurilinguisme au niveau de la Confédération et en particulier de mon département. Et, enfin, je vous présenterai les mesures qui ont été prises pour améliorer le plurilinguisme dans l'administration fédérale et celles qui le seront prochainement.

2 Le plurilinguisme et l'administration fédérale

Mesdames et Messieurs, peut-on imaginer - ne serait-ce qu'un instant - les tensions que susciterait l'administration fé-

dérale, si une seule région linguistique en avait le monopole? La cohésion nationale serait irrémédiablement en danger. Toutefois, l'architecture de notre système politique rend heureusement improbable cette éventualité pour les raisons suivantes

- Premièrement, l'administration fédérale est multi-relationnelle. A ce titre, elle est en contact permanent avec les cantons, les communes et les citoyens, dont elle doit respecter les langues officielles.
- Deuxièmement, l'administration occupe une position charnière au cœur du dispositif constitutionnel. Elle intervient au cours des phases parlementaires d'élaboration et d'exécution de la législation fédérale. Dans ce contexte, elle se doit d'être, le plus possible, représentative de la diversité suisse.

Le plurilinguisme est donc une nécessité. Mais nous devons lutter chaque jour pour l'entretenir. C'est ce que montre l'histoire du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale.

3 Historique du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale

C'est surtout à partir des années 50 que la thématique du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale commence à

être traitée. Déposée en 1949, l'interpellation Hirzel demandait une représentation équitable des latins au sein de l'administration fédérale pour les postes de niveau supérieur. Le Conseil fédéral y répondait de la manière suivante, je cite: „Dans l'ensemble de l'administration fédérale, les Romands ne sont pas en état d'infériorité, mais ils sont insuffisamment représentés dans les postes supérieurs.“ Le Conseil fédéral de l'époque ajoutait pour expliquer la présence moindre des Romands à Berne: „Les Romands sont moins attirés par Berne que les Suisses d'autres régions. Pour qu'un Romand se sente absolument chez lui à Berne, il devrait parler non seulement l'allemand, mais encore le dialecte bernois. Le climat est à Berne plus rude qu'en Suisse romande. Les Suisses romands sont moins attirés que les Suisses alémaniques par l'administration. Les Romands parlent moins facilement et moins volontiers l'allemand que les Alémaniques le français.“

Quelque soixante ans plus tard, je ne peux résister à l'envie de vous signaler que le réchauffement climatique a eu, au moins, un effet positif: le rapprochement des régions linguistiques. Plus sérieusement, l'attrait pour la fonction publique est, à mon sens, indépendant de l'appartenance linguistique. Nous connaissons fort bien l'attachement des Romands au service public. Autre changement. Il n'est plus nécessaire de déposer ses papiers à Berne pour venir y travailler. Il suffit d'observer

le flux massif des pendulaires affluant tous les matins à la gare de Berne. Il m'arrive d'ailleurs souvent de faire moi-même partie de ce flux de voyageurs, lorsque je viens tôt le matin d'Hérisau pour me rendre au Palais fédéral. Finalement, dans ce monde plus interdépendant que jamais où le flux des capitaux, des biens et des personnes est permanent, la maîtrise des langues nationales représente un avantage compétitif sur le marché de l'emploi qui concerne toutes les communautés linguistiques de la Suisse.

Il est intéressant de jeter un bref regard sur le rôle du Conseil fédéral. Depuis 1950, les instructions du Conseil fédéral concernant la promotion du plurilinguisme ont sans cesse évolué pour répondre aux changements et aux besoins des différentes communautés linguistiques. Ces instructions ont subi 5 révisions, dont la dernière date de 2003. Cette dernière révision exige de l'employeur, d'une part, qu'il favorise une représentation équitable des communautés linguistiques et, d'autre part, qu'il assure la promotion du plurilinguisme et l'ouverture aux autres communautés linguistiques.

4 Situation actuelle et nominations par le chef du département

Venons-en maintenant aux questions de représentativité des

groupes linguistiques. C'est un aspect essentiel. Si un groupe linguistique n'est pas activement représenté dans les instances dirigeantes, sa langue disparaît de l'administration pour ne devenir qu'une langue de traduction, phénomène qui s'accompagne d'une perte importante au niveau culturel.

Globalement, au sein de l'administration fédérale, il existe un équilibre satisfaisant entre les communautés linguistiques. Cela est positif. Toutefois, en y regardant de plus près, on constate des différences entre les départements, les fonctions et les échelons hiérarchiques, différences souvent évoquées, et à juste titre, par Helvetia Latina.

Ce soir, je vous parlerai plus précisément de mon département, qui comprend quelque 9 000 personnes, assumant des tâches dans de nombreux domaines tels que les finances, les impôts, le personnel, les douanes, l'informatique, etc. Le département fédéral des finances se distingue par un taux très élevé d'italophones (10,7 %) équivalant à plus du double de la valeur cible du Conseil fédéral, qui est fixée à 4,3 %. Les francophones y sont bien représentés et les germanophones - par contre - sous-représentés. Aux échelons hiérarchiques supérieurs de mon département, la tendance s'inverse : les germanophone sont surreprésentés, les francophones et les

italophones sous-représentés.

Je souhaite vous épargner une avalanche de chiffres. Mais à chaque office, à chaque service, ses particularités. C'est typiquement suisse. Cela complique toutefois l'adoption de solutions valables pour l'ensemble de l'administration. Prenons par exemple la Caisse de compensation, située à Genève: 30 % du personnel est germanophone, près de 50 % francophone et 15 % italophone. L'administration fédérale des douanes, qui étend ses activités sur l'ensemble du territoire suisse, emploie naturellement un grand nombre d'italophones (15 %) et de francophones (23 %) vu la configuration du pays. Finalement, l'administration fédérale des finances, qui est située à Berne, possède une composition du personnel à prédominance germanophone (88 %). La composition linguistique du personnel est donc fortement influencée par les facteurs suivants: l'emplacement géographique, la nature des activités déployées et l'histoire et la tradition de l'office.

Je tiens à relever que la Confédération aspire toujours à demeurer un employeur moderne et attractif pour les femmes et les hommes, pour les jeunes et les moins jeunes, pour les personnes handicapées et bien sûr également pour les personnes issues de la Suisse alémanique, du Tessin, de la Ro-

mandie et des régions de langue romanche.

A l'aune de ces constatations, révélatrices de la diversité et de la complexité des situations rencontrées, j'ai nommé ces dernières années – quand la compétence m'était donnée – plusieurs femmes – dont quelques latines – à des postes à haute responsabilité. Nous avons maintenant une nouvelle secrétaire générale du département, plusieurs directrices d'offices fédéraux (dont une à l'OFPER, ce qui semble logique) ainsi que des femmes cadres à la tête des services comme la communication et le service juridique. Ainsi, à part mon collaborateur personnel qui a des racines appenzelloises, mais aussi tessinoises, mes plus proches collaborateurs sont pour la plupart des collaboratrices.

Comme je l'ai dit, il n'y a pas de solution simple au problème complexe de la sous-représentation de régions linguistiques. Mais toutes les solutions ont ceci en commun qu'elles suivent l'un des deux modèles suivants: soit le modèle dirigiste des quotas assortis de sanctions, soit le modèle libéral reposant sur des incitations et sur la responsabilité individuelle. Vous le savez, je donne la préférence au modèle libéral. Le Président de la Confédération, Monsieur Pascal Couchepin, avait du reste tenu les mêmes propos l'année passée. Ce qui démon-

tre bien la cohérence du discours politique du Conseil fédéral.

Il est essentiel de ne pas figer nos rapports dans un carcan rigide de quotas inadapté à la diversité suisse. Cette approche – et j'en suis convaincu - risquerait de crispier nos relations internes alors que nous devons oeuvrer au rapprochement des communautés linguistiques. Le système des valeurs cibles, adopté par le Conseil fédéral, est plus souple et tient mieux compte de la diversité helvétique et des particularités de l'administration fédérale, administration présente – ne l'oublions pas - sur l'ensemble du territoire suisse. Vous conviendrez qu'il serait absurde d'exiger d'un office situé à Genève la même représentation que d'un office établi à Berne. Dès lors, l'orientation qui sera prise pour stimuler le plurilinguisme tiendra compte de ces caractéristiques helvétiques. Nous y travaillons d'arrache-pied. Voici quelques éléments de cette politique.

5 Orientation générale

C'est dans cet esprit que l'Office fédéral du personnel, qui est sous ma responsabilité, poursuivra ses actions dans plusieurs domaines.

- Premièrement: en collaboration avec les départements,

les campagnes de recrutement dans les universités et dans les hautes écoles seront poursuivies, voire intensifiées. Toujours dans le cadre du recrutement, la Confédération publiera toujours plus ses offres d'emplois dans des portails électroniques spécialisés de Suisse romande.

- Deuxièmement: en matière de formation continue, les cadres francophones bénéficieront l'année prochaine d'une offre plus attrayante et plus complète. Nous continuerons aussi les efforts entrepris pour sensibiliser et former le personnel des ressources humaines au traitement des candidatures issues des différentes régions linguistiques du pays.
- Troisièmement: je signalerai enfin le guide de promotion du plurilinguisme, dont la publication sera réalisée au début l'année prochaine. Ce guide représentera un instrument fort utile pour les directions d'office. En plus, le Conseil fédéral prendra connaissance, au début de l'année prochaine également, du rapport de l'Office fédéral du personnel sur la promotion du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale.

6 Conclusions

Vous voyez, les efforts entrepris sont multiples, variés et complémentaires. Ces actions visent toutes à ce que les diffé-

rentes sensibilités culturelles au sein de l'administration puissent s'exprimer pour le bien du service public. Elles sont fort utiles pour préserver la multiculturalité de l'administration et atténuer parfois la prédominance germanophone qui existe au niveau de certains processus de travail et de certaines unités administratives.

La Suisse s'est construite autour d'une volonté commune de vivre ensemble. Je peux vous assurer que le Conseil fédéral continuera de veiller à la bonne compréhension des communautés linguistiques et reste ouvert aux propositions et aux échanges d'idées avec Helvetia Latina. Nous célébrons ce soir les 28 ans d'existence de votre société:

- 28 ans d'analyse sur la situation du plurilinguisme au sein de l'administration.
- 28 ans de lutte permanente, assortie de revendications et de propositions pour défendre et promouvoir les langues latines.
- 28 ans d'échanges nourris avec les différents Conseillers fédéraux qui sont venus rendre visite à votre société.

Je suis solidaire de votre action car le plurilinguisme et l'administration fédérale vont de pair. Le Conseil fédéral, dont le porte-parole sera à nouveau francophone à partir du prin-

temps prochain, en est le garant.

Je vous souhaite à tous de joyeuses fêtes et une bonne et heureuse année 2009.