

HELVETIA LATINA

Observatoire des langues

Le plurilinguisme
dans l'administration fédérale

**Analyse des cadres supérieurs
de l'administration fédérale**

2000 - 2003

Sources :

- **Annuaire fédéral 2000, 2002 et 2003**
- **Revue *Confédération en bref* 2002**

Analyse des cadres supérieurs de l'administration fédérale

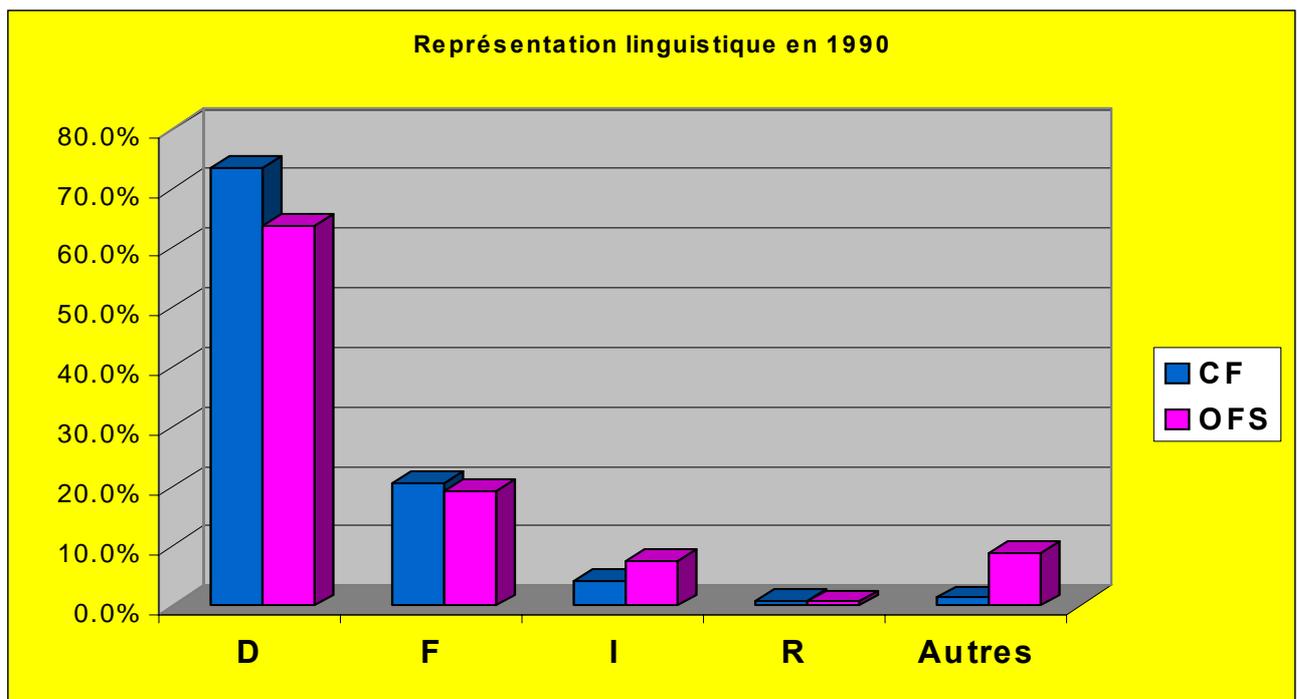
concernant

l'application des Instructions du Conseil fédéral pour la promotion du plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération, du 19 février 1997 et du 22 janvier 2003.

Chapitres :

- Commentaires
- Récapitulatifs des cadres supérieurs de la Chancellerie et des sept départements fédéraux
- Graphique

Population résidante suisse :



■ Référence choisie par le Conseil fédéral (CF)

■ Référence de l'Office fédéral des statistiques (OFS)

Analyse des cadres supérieurs de l'administration fédérale 2000 - 2003

Résumé

Selon l'Office fédéral du personnel, la proportion des Latins s'est légèrement accrue ces dernières années au sein de l'administration fédérale. Mais sur l'ensemble des départements et de la Chancellerie fédérale passés à la loupe par l'association Helvetia Latina entre 2000 et 2003, aucune amélioration de la représentation latine n'a été constatée parmi les cadres supérieurs à caractère décisionnel. A part la Chancellerie fédérale (33% de Latins) et le Département fédéral des affaires étrangères (28%), tous les autres départements ne satisfont pas aux Instructions du Conseil fédéral pour une représentation équitable des communautés linguistiques. Il en va de même pour les chefs du personnel qui occupent un poste-clé au sein de leur direction, et qui jouent un rôle déterminant pour l'engagement ou la promotion des collaborateurs.

Après avoir analysé une dizaine d'offices en 2001, Helvetia Latina et plus particulièrement son observatoire des langues se sont penchés sur la représentation des cadres supérieurs au sein de l'administration fédérale en 2002 et 2003. Helvetia Latina a travaillé sur l'ensemble des départements et de la Chancellerie fédérale, ce qui représente 703 cadres.

Les Romanches forment le 0,6% de la population totale de notre pays, ou 0,7% des ressortissants suisses: l'équilibre au sein des cadres de l'administration est correcte avec 0,6% de Romanches.

Les italophones: ils sont 7,6% de la population totale avec les immigrés, ou 4,1% de la population de nationalité suisse. La représentation italophone est catastrophique puisque la Confédération ne compte que 2% de cadres parlant l'italien.

Notre pays compte au total 19,2% de francophones de souche, et 20,5% des citoyens qui portent un passeport suisse parlent français. Or, seuls 17,1% des cadres de notre administration s'expriment dans la langue maternelle de Molière.

Enfin les germanophones. Les Suisses sont 73,4% à parler allemand. Par rapport à la totalité de la population qui vit en Suisse, ils sont 63,7%. Leur proportion parmi les cadres de la Confédération est largement supérieure à ces chiffres puisqu'elle atteint 80,3%. On peut en déduire que les 8,9% d'allophones, c'est-à-dire tous ceux qui ne parlent pas une langue nationale, sont représentés par des germanophones.

1. Préambule

Les nouvelles instructions du Conseil fédéral du 22 janvier 2003 concernant la promotion du plurilinguisme dans l'administration générale de la Confédération remplacent celles du 19 février 1997. Elles ont pour but de garantir *une représentation équitable* des communautés linguistiques, dans les différents domaines d'activités et à tous les échelons hiérarchiques.

A cette fin, la Chancellerie et ses services, les secrétariats généraux et les offices sont tenus de finaliser un catalogue de mesures faisant l'objet d'un accord de promotion linguistique (APL) avec le département responsable ou la Chancellerie fédérale.

Au terme de chaque législature, les secrétariats généraux et les offices font un rapport à leur département respectif. L'Office fédéral du personnel (OFPER) est chargé de mener une évaluation à l'attention du Conseil fédéral.

La promotion du plurilinguisme vise à obtenir une représentation des groupes linguistiques analogue à celle qui existe au sein de la population résidante suisse. Chaque communauté linguistique devrait être représentée équitablement dans chaque domaine d'activité ainsi qu'à tous les niveaux des départements et de la Chancellerie fédérale.

Helvetia Latina (HL) avait déjà analysé en 2002 la représentation des cadres supérieurs de tous les offices de l'administration fédérale pour les années 2000 et 2002. Une nouvelle analyse des départements, calquée sur le modèle précédent, a été entreprise par HL en 2003. La comparaison de ces chiffres a permis de connaître l'état actuel de la représentation latine dans l'administration fédérale.

Les différences relevées par l'OFS entre les recensements de 1990 et 2000 demeurent toutefois inchangées pour l'ensemble des communautés latines. Aussi, le recensement fédéral de la population de 1990 sert à nouveau de base de comparaison pour les analyses de 2003, comme l'ont été celles de 2000 et 2002, ceci par souci d'uniformité.

2. Analyse des cadres supérieurs par HELVETIA LATINA (HL)

Selon l'OFPER, la proportion des francophones et des italophones s'est accrue légèrement ces dernières années mais sur l'ensemble des départements et de la Chancellerie contrôlés par HL, aucune amélioration de la représentation latine parmi les cadres supérieurs à caractère décisionnel n'a été constatée entre 2000 et 2003. A part la Chancellerie fédérale (33% de latins) et le Département fédéral des affaires étrangères (28% de latins), tous les autres départements ne satisfont pas aux instructions édictées par le Conseil fédéral en 1997 et 2003. Il en va de même avec les chefs du personnel qui occupent pourtant un poste-clé au sein de leur direction et qui jouent un rôle déterminant, autant pour l'engagement des collaborateurs(trices) que lors d'une promotion.

En l'absence de données statistiques suffisantes et des organigrammes des offices fédéraux basés sur le modèle remis en 2001 par HL au CF Villiger et à l'OFPER, HL s'est appuyée dans un premier temps sur l'**Annuaire fédéral 2000 et 2002**, la revue **Confédération en bref 2002** et la **référence des communautés linguistiques du Conseil fédéral** pour analyser la représentation des cadres supérieurs de l'administration fédérale. A la demande du Président HL, un exemplaire de ce rapport circonstancié a été remis l'automne 2002 au CF Villiger et à l'OFPER ainsi qu'à tous les conseillers fédéraux pour la séance du 18 décembre 2002 au Bernerhof.

L'analyse de l'**Annuaire fédéral 2003** est venue compléter l'édition précédente. Ce rapport épuré comprend le récapitulatif des sept départements et de la Chancellerie ainsi qu'un graphique montrant l'évolution des cadres supérieurs latins pour les années 2000, 2002 et 2003.

Selon les données publiées par l'OFPER en juillet 2002, l'effectif du personnel au service de l'administration fédérale comprend 33'791 postes (départements, tribunaux fédéraux et services du parlement mais sans les apprentis, le personnel du service de nettoyage, le personnel local du DFAE, les entreprises d'armement, les EPF, la Régie fédérale des alcools). Ce chiffre se rapporte à des personnes et non à des postes convertis en unités complètes.

HL s'est servie des offices figurant dans le journal *Confédération en bref 2002* (postes et budgets) et de l'Annuaire fédéral [(appartenance linguistique) pour faire ses propres recherches représentant 29'684 postes (sans les EPF ni les offices situés à l'extérieur du canton de Berne, mis à part l'Office des statistiques (Neuchâtel) et l'Office de la météorologie (Zurich)]. Ainsi, la Chancellerie et les sept départements fédéraux ont été auscultés par l'Observatoire des langues, chargé par HL du contrôle de l'application des nouvelles Directives du Conseil fédéral du 22 janvier 2003. HL regrette de n'avoir pas été consulté lors de l'élaboration des nouvelles Directives.

Seuls les cadres supérieurs (secrétaires généraux, secrétaires d'Etat, directeurs, directeurs suppléants, sous-directeurs, postes de direction, chefs du personnel) ont été pris en considération. Egalement les suppléants des chefs de division si ceux-ci occupaient le poste de sous-directeur. Par contre, faute de temps et de moyen, les chefs de section et de service (linguistique, commissions, informatique, planification et stratégie, contrôle, etc.) n'ont pas été analysés ici.

En effet, la réorganisation des départements fédéraux, la migration d'un office vers un autre département, les appellations différentes des fonctions entre les offices, le manque de transparence et les quelques erreurs relevées dans l'annuaire fédéral (fausse appartenance linguistique ou son absence) ne permettent pas une recherche idoine.

Quelques incohérences relevées dans l'annuaire fédéral (f : français ; d : allemand) :

- *Vuillemin Armin, directeur suppléant : annuaire féd., langue : f ; renseignement tél. au DETEC : d*

- *Monney Armand : sous-directeur en 2000 ; délégué des affaires intern. en 2002 et 2003*

- *Furrer Marc, directeur : 2000: originaire de SO, langue : d ; 2003 : TI, i/f ; renseign. OFCOM : d*

- *Cossali Sauvain Monique, cheffe de division : 2002 : originaire de BE, langue : d ; 2003 : NE, f*

- *Affentranger M.-M., suppl. sous-directeur : 2002 : originaire de LU, langue : f ; 2003 : LU, d*

- *Keckeis Christophe, Etat-major gén., chef de l'armée : annuaire féd. 2003 : SH, langue : d*

- *Catrina Christian : annuaire fédéral 2000 et 2002 : langues : r/d ; 2003 : langue : d*

La mise à jour de l'annuaire fédéral - qui est du ressort de la Chancellerie et de l'OFPER - faciliterait sa lisibilité.

Les postes vacants mais aussi la création ou la suppression de certains postes entre 2000 et 2003 modifient substantiellement la représentation des communautés dans les organigrammes. Avec la refonte des fonctions, il faut relever qu'un chef de division s'appelle désormais chef de domaine dans un office alors qu'avec cette nouvelle appellation, il occupe le poste de chef de section dans un autre office.

3. Données concernant l'application des Instructions du Conseil fédéral

Référence du Conseil fédéral (recensement 1990) :

La population résidante suisse se compose, outre la majorité alémanique de 73,4%, de 20,5% de francophones, de 4,1% d'italophones, de 0.7% de romanches ainsi que de 1,3% de représentants de communautés linguistiques diverses.

Référence de l'Office fédéral des statistiques (recensement 1990) :

Référence à la stricte proportionnalité, par langue maternelle, de la population résidant en Suisse en 1990 : allemand 63.7%, français 19.2%, italien 7.6%, romanche 0.6%, autres langues 8.9%.

Référence de l'Office fédéral des statistiques (recensement 2000) :

Référence à la stricte proportionnalité, par langue maternelle, de la population résidant en Suisse en 2000 : allemand 63.7%, français 20.4%, italien 6.4%, romanche 0.5%, autres langues 9.0%.

D'après le recensement 2000 de l'OFS, la représentation latine n'a pas changé par rapport à 1990. Si les francophones augmentent de 1.2%, les italophones diminuent de 1,2%. Ceci posé, le Conseil fédéral (CF) prend une autre référence que l'Office fédéral des statistiques (OFS). Helvetia Latina relève une représentation alémanique de 73.4% pour le CF et de 63.7% pour l'OFS, soit une différence de 9.7%. Quant à l'ensemble des communautés latines, elles sont légèrement pénalisées avec la référence du CF, alors que plus de 30% d'allophones habitent les cantons latins. On peut en déduire que les 8,9% d'allophones, c'est-à-dire tous ceux qui ne parlent pas une langue nationale, sont représentés par des germanophones.

La dichotomie entre la référence du CF et celle de l'OFS est particulièrement préoccupante pour juger du caractère équitable de la représentation des divers groupes linguistiques de la population résidante. Par conséquent, HL souhaiterait que les chiffres du CF et de l'OFPER, péjoratifs pour les latins, s'appuient désormais sur ceux fournis par l'OFS, qui devrait être la seule référence statistique. Ce vœu est d'autant plus justifié que l'administration fédérale engage de plus en plus de personnes des pays limitrophes.

4. Formule pour calculer les possibilités de traduction en fonction du nombre des langues

Formule : $\frac{n!}{(n-2)!} = n(n-1)$ n : nombre de langues

Exemple : 4 langues nationales → $n(n-1) = 4(4-1) = 12$ combinaisons

Constituée le 9 juin 1980, HELVETIA LATINA est une institution politiquement indépendante. Elle veille à ce que l'administration et les entreprises fédérales garantissent la place qui revient aux cultures, aux langues et à l'esprit latins. Elle œuvre afin d'obtenir dans les services de la Confédération une représentation équitable de fonctionnaires francophones, italophones et romanches et veut améliorer la compréhension et les relations entre toutes les communautés du pays. HELVETIA LATINA favorise notamment les contacts entre les fonctionnaires latins et les parlementaires fédéraux. Ouverte à toute personne acceptant les buts de l'Association, elle contribue à résoudre à l'avenir les problèmes linguistiques et culturels de la Suisse. Présidée par le conseiller national François Lachat, elle compte plus de 300 membres, dont près de 60 parlementaires fédéraux.

Helvetia Latina, case postale 375, 3000 Berne 7

Analyse des cadres supérieurs de la Chancellerie fédérale et des sept départements 2000 – 2003

Chancellerie fédérale

ChF

Remarques générales

La représentation latine au niveau des cadres est bonne à la Chancellerie fédérale. Les 172 postes ne représentent toutefois que le 0.6% de l'ensemble des employés de l'administration fédérale.

Département fédéral des affaires étrangères

DFAE

- **Secrétariat général** (345 postes)
2002 : 3 postes de secrétaire général suppléant
2003 : 2 postes de secrétaire général suppléant + un poste vacant
- **Direction du développement et de la coopération** (348 postes)
2002 : Section médias et communication 2003 : Division médias et communication
- **Représentation diplomatique à l'étranger** (1782 postes)
Pas pris en compte ici.

Remarques générales

Le Département fédéral des affaires étrangères occupe 954 postes à Berne. Représentation latine : 35% en 2000, 27% en 2002 et 28% en 2003. Un seul italophone et aucun romanche. Diminution latine par rapport à 2000 due à la restructuration, à des postes vacants, à la création ou la suppression de postes ! A surveiller de près. C'est pourtant le seul département qui a une représentation latine équitable, corrigeant ainsi le déficit latin des autres départements.

Département fédéral de l'intérieur

DFI

Remarques générales

Le Département fédéral de l'intérieur occupe 2227 postes à Berne. Les EPF (10'616 postes) ne figurent pas ici. Représentation latine insuffisante même si elle passe de 21% en 2000 à 22% en 2003. Aucun romanche parmi les cadres supérieurs.

Département fédéral de justice et police

DFJP

- **Office fédéral des étrangers** (57 postes)
Nouvelle appellation à partir de 2003 : **Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration**
- **Office fédéral de l'aménagement du territoire** (57 postes)
Changement de département en 2002 : DETEC
- **Commission fédérale des maisons de jeu** (32 postes)
Deux latins et un alémanique. Cette commission a été **créée le 1^{er} avril 2000**. Ne figure pas dans l'annuaire fédéral 2000

Remarques générales

Le Département fédéral de justice et police occupe 2370 postes en 2002. La représentation latine est particulièrement insuffisante, surtout parmi les directeurs, directeurs suppléants et sous-directeurs. L'ensemble des cadres passe de 16% en 2000 à 15% en 2002 puis remonte à 18% en 2003. Hormis un chef du personnel bilingue, tous les autres chefs du personnel sont alémaniques.

Dpt féd. de la défense, protection de la population et des sports **DDPS**

- **Politique sécurité et défense**
Nouvelle appellation à partir de 2003 : **Direction de la politique de sécurité**
- **Office fédéral de la protection civile** (200 postes)
Nouvelle appellation à partir de 2003 : **Office fédéral de la protection de la population**

Remarques générales

Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports occupe 12'655 postes (état 2002). La réforme de l'armée et la diminution des effectifs ont eu pour corollaire une sous-représentation latine qui passe de 21% en 2000 à 16% en 2003. Un seul cadre supérieur italophone au DDPS. Les postes les plus élevés sont en général occupés par des alémaniques, exception notoire des chefs de l'armée et des forces terrestres.

Département fédéral des finances

DFF

Remarques générales

Le Département fédéral des finances occupe 7620 postes à Berne. La représentation latine est largement insuffisante : elle passe de 16% en 2000 à 15% en 2003. Aucun représentant latin au Secrétariat général (100 postes), à l'Office fédéral de l'informatique (410 postes) et à l'Office fédéral des constructions et logistique (425 postes). Sur les 11 chefs du personnel, 2 sont francophones.

Département fédéral de l'économie

DFE

Remarques générales

Le Département fédéral de l'économie occupe 2033 postes. La représentation latine est relativement faible : 20% en 2000, 22% en 2002 et 21% en 2003. Ce département ne compte qu'un seul directeur latin sur les 10 offices du DFE. Si la représentation francophone est équitable (21,5%) parmi les cadres à caractère décisionnel, il n'y a par contre aucun italoophone et un seul romanche (r/d).

Dpt féd. de l'environnement, transports, énergie et commun.

DETEC

Remarques générales

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication occupe 1653 postes. La représentation latine est relativement faible même si elle passe de 18% en 2000 à 19% en 2003. Ce département ne compte aucun italoophone parmi les directeurs, les directeurs suppléants et les sous-directeurs. Cependant, bonne représentation des chefs du personnel : 5 alémaniques, 3 francophones et 1 romanche.

RECAPITULATION

2000

Représentation de la population résidante suisse (référence choisie par le Conseil fédéral ; source : recensement 1990) :

Alémaniques : 73,4% Francophones : 20,5% Italophones : 4,1% Romanches : 0,7% Divers : 1,3%

Ensemble des cadres supérieurs (directeurs, directeurs suppléants, sous-directeurs, postes de direction, chefs du personnel) :

Départements	ChF	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFE	DETEC	Total	Σ départements
Alémaniques	12	32	74	105	69	111,5	70	65	538,5	80,0 %
Francophones	5	15	16,5	17	17,5	18,5	17,5	10,5	117,5	17,4 %
Italophones	1	2	3,5	2,5	1	2	0	2,5	14,5	2,1 %
Romanches	0	0	0	0,5	0,5	1	0,5	1	3,5	0,5 %
Total	18	49	94	125	88	133	88	79	674	
Représ. latine par département	33 %	35 %	21 %	16 %	21 %	16 %	20 %	18 %	20 % Σ	
Employés	172	954	2227	2427	12655	7620	2033	1596	29684*	

* sans les EPF

Remarque : la prise en compte des ministres et ambassadeurs du DFAE améliore sensiblement la représentation latine.

Source : Annuaire fédéral 2000

On peut en déduire que les 8,9% d'allophones, c'est-à-dire tous ceux qui ne parlent pas une langue nationale, sont représentés par des germanophones.

RECAPITULATION

2002

Représentation de la population résidante suisse (référence choisie par le Conseil fédéral ; source : recensement 1990) :

Alémaniques : 73,4% Francophones : 20,5% Italophones : 4,1% Romanches : 0,7% Divers : 1,3%

Ensemble des cadres supérieurs (directeurs, directeurs suppléants, sous-directeurs, postes de direction, chefs du personnel) :

Départements	ChF	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFE	DETEC	Total	Σ départements
Alémaniques	11	37	72	105	70	125,5	73	71	564,5	80,3 %
Francophones	5	12	17,5	15	15,5	19,5	20,5	15	120	17,1 %
Italophones	1	2	2,5	3,5	1	2	0	2	14	2,0 %
Romanches	0	0	0	0,5	0,5	1	0,5	2	4,5	0,6 %
Total	17	51	92	124	87	148	94	90	703	
Représ. latine par département	35 %	27 %	22 %	15 %	21 %	15 %	22 %	21 %	20 %	Σ
<i>Employés</i>	172	954	2227	2370	12655	7620	2033	1653	29684*	

* sans les EPF

Remarque : la prise en compte des ministres et ambassadeurs du DFAE améliore sensiblement la représentation latine.

Source : Annuaire fédéral 2002

RECAPITULATION

2003

Représentation de la population résidante suisse (référence choisie par le Conseil fédéral ; source : recensement 1990) :

Alémaniques : 73,4% Francophones : 20,5% Italophones : 4,1% Romanches : 0,7% Divers : 1,3%

Ensemble des cadres supérieurs (directeurs, directeurs suppléants, sous-directeurs, postes de direction, chefs du personnel) :

Départements	ChF	DFAE	DFI	DFJP	DDPS	DFF	DFE	DETEC	Total	Σ départements
Alémaniques	12	39	80	110	69	127,5	81	69,5	588	80,9 %
Francophones	5	14	19,5	21	12	17,5	21,5	12,5	123	16,9 %
Italophones	1	1	3,5	2,5	1	1	0	2	12	1,6 %
Romanches	0	0	0	0,5	0	1	0,5	2	4	0,6 %
Total	18	54	103	134	82	147	103	86	727	
Représ. latine par département	33 %	28 %	22 %	18 %	16 %	15 %	21 %	19%	19 %	Σ
<i>Employés</i>	172	954	2227	2370	12655	7620	2033	1653	29684*	

* sans les EPF

Remarque : la prise en compte des ministres et ambassadeurs du DFAE améliore sensiblement la représentation latine.

Source : Annuaire fédéral 2003

