



Berne, le 13 septembre 1991

Av. Conseil fédéral

Commission de gestion du Conseil national

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation
 des communautés linguistiques dans l'administration générale de la
 Confédération

Avis du Conseil fédéral

Vu la proposition du DFF du 13 septembre 1991

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. L'avis du Conseil fédéral sur le rapport d'inspection du
 28 mai 1991 de la Commission de gestion du Conseil national
 sur la représentation des communautés linguistiques dans
 l'administration générale de la Confédération est adopté
 avec des modifications (voir annexe).
2. Transmission aux membres de la Commission de gestion
 (25a/7f) par la Chancellerie fédérale.

Pour extrait conforme:

Hanno Muralet

Protokollauszug an:				
<input type="checkbox"/> ohne / <input checked="" type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	-
	X	EDI	5	-
		EJPD		
		EMD		
X		EFD	14	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
	X	BK	3	-
		EFK		
		Fin.Del.		





EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

Berne, le 13 septembre 1991

Au Conseil fédéral

Commission de gestion du Conseil national

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

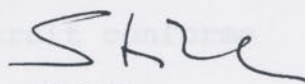
Avis du Conseil fédéral

Nous vous soumettons le projet de réponse concernant le rapport d'inspection du 28 mai 1991 de la Commission de gestion du Conseil national sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération.

Les Secrétariats généraux des départements, la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de l'informatique, la Division principale des services du personnel des PTT et la Division du personnel des CFF ont été consultés. Pour l'essentiel, ils adhèrent au projet de réponse sous réserve de quelques suggestions qui ont été, pour la plupart, intégrées dans la version annexée.

Nous vous proposons donc de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES


 Stich

Annexe

Rapport du 28 mai 1991 de la Commission de gestion du Conseil national d + f

Réponse f + d + i

Extrait du procès-verbal:

- DFF 14 (SG 7, AFF 2, OFFER 5)
- DFAE 2 / DFI 2 / DFJP 2 / DMF 2 / DFEC 2 / DFTCE 2
- ChF 2
- OFC 2
- OFI 2
- Division principale des services du personnel des PTT 2
- Division du personnel des CFF 2

Commission de gestion du Conseil national

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

Avis du Conseil fédéral

Vu la proposition du DFF du 13 septembre 1991

Vu les résultats de la procédure de consultation, il est

décidé:

L'avis du Conseil fédéral sur le rapport d'inspection du 28 mai 1991 de la Commission de gestion du Conseil national sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération est adopté.

Pour extrait conforme

COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

AVIS DU CONSEIL FEDERAL

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. En réponse à la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral s'exprime comme il suit sur ce rapport d'inspection.

1. Remarques préliminaires

Le Conseil fédéral poursuit depuis de nombreuses années une politique du personnel qui a pour objectif un développement équilibré et une intégration optimale des représentant-e-s des communautés linguistiques du pays. Il suffit de rappeler les diverses dispositions prises en la matière, telles que les Instructions du Conseil fédéral du 12 janvier 1983 concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération, le Règlement des fonctionnaires 1 (art.76b), les Lignes directrices de la politique du personnel de la Confédération du 20 janvier 1988, renforcées par celles du 18 juin 1990 concernant le personnel et le développement de l'organisation dans l'administration générale de la Confédération.

Enfin, dans le message du 4 mars 1991 concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst), le Conseil fédéral dit, en particulier au point 125.3, qu'il "faut s'efforcer de parvenir à une égalité des quatre langues nationales à l'échelon fédéral, dans la mesure où cela est possible et raisonnable. Cela suppose d'une part que soit dûment observée la disposition constitutionnelle qui fait de l'italien une langue officielle équivalente à l'allemand et au français et d'autre part que l'utilisation du romanche comme langue officielle s'étende à de nouveaux domaines" (FF, 1991, II, 301).

Malgré ces options claires, les contrôles statistiques, régulièrement réalisés à la demande du Conseil fédéral, montrent que la situation des fonctionnaires des langues latines progresse lentement et en tout cas de manière insatisfaisante tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

Même s'il convient de nuancer les observations en fonction de la diversité contextuelle de l'administration fédérale, le Conseil fédéral est préoccupé par certains effets plus difficiles à maîtriser, résultant d'une situation inégale au départ, à savoir:

- la sous-représentation des fonctionnaires des langues latines, en particulier dans les classes de traitement 18 à 25 (classes de relève) entraînera quasi automatiquement une présence carenentielle de ces fonctionnaires dans les postes de cadres supérieur-e-s;
- la difficulté rencontrée pour instituer des directions d'offices bilingues (conséquence aussi, mais pas seulement, de la remarque précédente);
- la diminution de la part des fonctionnaires des langues latines aux postes nouvellement créés doit aussi retenir notre attention, quoique cette donnée soit difficile à évaluer de manière fiable.

Ainsi l'application des directives du Conseil fédéral ne va pas sans poser de problèmes, comme le relève justement le rapport d'inspection en question. Mais le Conseil fédéral, conscient de ces difficultés, expose ci-dessous son analyse de la situation, propose des moyens de contrôle, ainsi que de nouvelles stratégies en guise de mesures correctives.

2. De quelques caractéristiques fonctionnelles des questions relatives aux communautés linguistiques

La représentation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération passe par la question centrale du recrutement. Le Centre d'économie appliquée Battelle de Genève avait réalisé en 1985 une étude sur ce sujet(*). Son rapport mettait l'accent sur l'importance de l'image de l'administration fédérale diffusée à travers les médias et sur la nécessité de développer une politique globale de communication pour un recrutement coordonné et cohérent par rapport aux objectifs de l'administration et aux groupes recherchés. Les années suivantes, les services de la formation continue ont développé un concept de "politique des cadres" et des cours visant l'acquisition de divers outils de gestion et portant sur la planification, l'évaluation, et la promotion. Ces cours très inégalement diffusés n'ont que peu touché aux thèmes de la sélection ou du recrutement du personnel.

Cette année, l'OFPER a élaboré un document intitulé "Stratégies en matière de politique du personnel et de l'organisation pour les années 90", qui fixe des objectifs généraux pour améliorer la compétitivité sur le marché de l'emploi et renforcer l'attractivité de l'administration fédérale. Ces stratégies mentionnent que la promotion des communautés linguistiques, identifiée comme la condition du respect des principes du fédéralisme et de l'égalité de traitement, doit trouver de nouvelles voies ou formes d'expression que celles qui ont été développées pendant la décennie précédente.

*) Battelle, Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, janvier 1985.

Ces nouvelles voies sont proposées ci-dessous, au chapitre des réponses aux recommandations, en particulier au point 3.2

La question de la langue de travail est aussi centrale. L'administration assure le droit à chacun de rédiger dans sa propre langue et de ne pratiquer que passivement une autre langue officielle. Ce principe doit s'appliquer à tous les types de tâches et de techniques, y compris aux nouvelles technologies.

3. Examen des recommandations et actions envisagées

3.1 Application par les départements des mesures prévues dans les instructions

Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à l'engagement des départements et offices pour la mise en application des instructions qu'il a édictées. Il va d'ailleurs renforcer son effort pour motiver et stimuler les offices, en mettant en place très prochainement de nouvelles stratégies qui vont dans le sens de la recommandation 3.2.

Il est convaincu que seule l'approche qualitative caractéristique de ces nouvelles stratégies peut répondre, d'une part à une gestion du personnel moderne, souple et efficace, d'autre part à la recommandation 3.3.1 du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national.

3.2 Objectifs de gestion du personnel et mesures en faveur des minorités linguistiques

Pour la législature 1991-1995, l'OFPER s'est fixé comme objectifs:

- d'inciter les offices à intégrer la promotion des minorités linguistiques dans leur gestion du personnel par objectifs et de redéfinir les responsabilités et le partage des tâches entre l'OFPER et les autres offices;
- de compléter l'objectif quantitatif de la représentation des communautés linguistiques par un objectif qualitatif, la négociation "d'accords de promotion linguistique" passés entre la direction de chaque office et le chef ou la cheffe de département;
- de constituer un réseau de collaboration autour d'un certain nombre de personnes assumant, dans cette stratégie "décentralisée" de négociation d'accords, une fonction de liaison; adopter la recommandation 3.2.2 de la Commission de gestion du Conseil national serait une façon de se donner les moyens d'assumer cette fonction, à savoir nommer dans chaque département un-e responsable des intérêts des communautés linguistiques, qui collaborerait directement avec le Service des communautés linguistiques de l'OFPER;
- d'assumer un rôle de coordination de la stratégie des accords de promotion linguistique et une fonction-conseil en matière d'analyse, de conception, de concrétisation et de suivi des engagements pris; ce domaine d'intervention concernerait le recrutement, la formation, le perfectionnement, l'avancement, les conditions de travail, l'accueil, etc.

Ce plan d'action représente une réponse directe à la recommandation 3.2 de la Commission de gestion du Conseil national, parce que l'introduction d'un tel système, dans lequel chaque partie est directement responsable de ses objectifs spécifiques, implique une prise de conscience de la problématique des rapports entre les communautés linguistiques et de leur représentation. Il permet de fonctionner selon les principes d'une gestion moderne et efficace, qui développe les motivations et s'appuie sur les particularités de chaque contexte ainsi que sur les objectifs choisis par les intéressé-e-s et adaptés à chaque service.

Ce système d'accords de promotion linguistique permettra de ne pas recourir tout de suite à une stratégie plus brutale qui serait d'imposer des quotas rigides pour une période déterminée, dont les effets sont loin d'être garantis.

3.3 Nécessité d'adopter des règles transitoires pour améliorer la représentativité des minorités linguistiques

Les règles visant à privilégier, à qualifications équivalentes, la nomination des minorités linguistiques sont déjà contenues dans les Instructions de 1983, mais sous forme de quotas souples. Au lieu d'introduire des quotas rigides, le Conseil fédéral a l'intention de prendre d'autres mesures, comme d'exiger que les dossiers de nomination contiennent aussi les informations sur le ou la meilleur-e candidat-e non retenu-e appartenant à un autre groupe linguistique et que les autorités qui nomment examinent les motifs invoqués pour le choix de l'un-e ou l'autre candidat-e. Ce procédé permettra à l'autorité qui nomme d'exercer une influence directe et de faire ainsi respecter les instructions du Conseil fédéral sur la représentation des communautés linguistiques.

En matière d'encadrement, il est nécessaire d'améliorer la compréhension des responsables du personnel pour les minorités linguistiques, de manière à ce qu'ils ou elles soignent l'accueil des collaborateurs et collaboratrices, ainsi que la communication entre tous les membres de l'équipe. A cette fin, il est question de développer un projet de formation continue des chef-fe-s du personnel qui inclurait le thème des minorités tant du point de vue de l'appartenance linguistique que sexuelle.

En outre, afin d'obtenir quelque effet multiplicateur, le Conseil fédéral veillera tout spécialement à ce qu'il y ait une meilleure représentation des minorités linguistiques dans les fonctions "personnel".

L'administration fédérale portera également un regard attentif sur la composition des commissions, groupes de travail et autres organes internes. En particulier lorsque ces groupes sont restreints, il est fréquent qu'ils ne comptent que peu de représentant-e-s des langues latines. Cette situation présente des risques certains d'isolement de ces représentant-e-s et ne garantit aucunement un fonctionnement interculturel.

3.4 Recrutement des candidat-e-s des minorités linguistiques

La diffusion des offres d'emploi de l'administration générale de la Confédération est du ressort de l'OFPER. En plus de "L'emploi", bulletin des places vacantes de la Confédération, qui paraît chaque semaine simultanément dans les trois langues officielles, les offres d'emploi principales sont publiées très régulièrement dans un réseau de quotidiens. Nos statistiques montrent toutefois que les postes mis au concours sont souvent repourvus par mutations internes, ce qui atténue le rôle de ces publications sur le recrutement externe.

La question de la diffusion de l'information sur les postes vacants dans les cantons latins est à l'étude, tant pour la publicité ciblée que chaque office pourrait faire dans la région de son choix, que pour des campagnes d'informations générales menées sur demande dans les écoles professionnelles et dans les universités.

L'OFPER vient de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les modalités et moyens d'une meilleure répartition des offres d'emploi dans les différentes régions du pays. De plus, par l'engagement d'une collaboratrice, le 1er octobre 1991, il pourra faire débiter le projet "Bourse des emplois" prévu dans le programme de législature 1991-1995. Ce service intégrera les actions de prospection utiles aux minorités linguistiques.

Les offres d'emploi posent aussi le problème des exigences linguistiques explicitement mentionnées. Diverses expériences ont été faites. Dans les mises au concours, après avoir indiqué expressément pendant de nombreuses années la langue maternelle désirée, on a supprimé cette mention pour ne garder que des exigences en terme de connaissances linguistiques. Mais cette mesure n'a pas eu les effets escomptés.

Une solution serait d'aller plus loin en limitant les exigences linguistiques aux cas particuliers où elles sont absolument nécessaires. Cela implique néanmoins des études de poste prenant en compte les aspects multiculturel et multilingue que le Conseil fédéral tient à préserver dans l'administration générale de la Confédération.

Il y aura lieu d'insérer dans le Bulletin des places vacantes, comme dans les annonces collectives paraissant dans la presse quotidienne sous la rubrique "Emplois fédéraux", une mention générale du type: "Dans le cadre de sa politique de promotion des minorités linguistiques, la Confédération rappelle que les candidatures latines sont particulièrement bienvenues. Une formation linguistique peut être offerte au besoin". La formation linguistique devient ainsi un acte positif de la Confédération pour préserver son multilinguisme.

Le maintien et le renforcement du caractère multiculturel de la ville fédérale constitue un élément important de qualité de vie pour les représentant-e-s des minorités linguistiques. C'est pourquoi, le Conseil fédéral estime utile de se pencher sur la question de la scolarisation des enfants de langue italienne et française à Berne, qui pose des problèmes, notamment en ce qui concerne les choix pédagogiques fondamentaux (éducation interculturelle, bi- ou trilinguisme, choix individualisés et rapports

souples entre langue maternelle et autres langues, etc.). Toutefois, étant donné le principe de la territorialité et les compétences en matière d'instruction publique, les services fédéraux concernés devraient disposer de suffisamment de temps pour effectuer les travaux préliminaires et les analyses utiles à déterminer les options pédagogiques et structurelles de base.

Pour les romands, la décentralisation de l'administration fédérale est incontestablement un moyen de rétablir un équilibre entre les communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. Toutefois, la décentralisation doit être aussi intégrée dans une politique globale, de manière à ce qu'elle préserve et mette en valeur le multilinguisme de l'administration fédérale, où qu'elle soit installée. C'est une mesure dans laquelle le Conseil fédéral s'engage clairement depuis quelque temps déjà.

3.5 Les compétences linguistiques dans une administration plurilingue

La négociation des "accords de promotion linguistique" permettra de répondre de manière précise à cette recommandation. En effet, ce système implique l'étude détaillée de chaque poste mis au concours pour lequel des exigences linguistiques particulières doivent être définies. Ces exigences doivent se traduire en offre de formation linguistique personnalisée selon le/la candidat-e retenu-e.

Il est essentiel également de diversifier et d'innover l'offre de formation linguistique, de manière à la rendre attractive et crédible. L'OFPER examinera les divers modèles à développer tels que des formations intensives, des séjours linguistiques, des méthodes d'apprentissage "en tandem", des cours de communication multilingue, etc.

3.6 Possibilité de travailler dans sa langue maternelle

Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.

En particulier face aux nouvelles technologies, l'adaptation au poste de travail ne doit pas être freiné en raison de barrières linguistiques. Le Service des communautés linguistiques de l'OFPER et l'Office fédéral de l'informatique se sont engagés dans une étude sur le sujet, pour proposer une solution optimale dans les meilleurs délais, afin que chacun-e puisse travailler avec des logiciels correspondant à sa langue maternelle. Un nouveau modèle de fonctionnement devra être envisagé et lancé dans le courant de l'année 92. L'aboutissement de ce projet renforcera l'attrait et la compétitivité de l'administration fédérale comme employeuse.

En matière de traduction, le Conseil fédéral considère comme prioritaire d'assurer un traitement équitable à toutes les langues officielles tout en tenant compte d'un constat de réalité, à savoir

que si quasiment toutes et tous les fonctionnaires comprennent deux langues officielles, il est beaucoup plus rare d'avoir des collaborateurs ou collaboratrices trilingues. C'est pourquoi un effort particulier a été porté sur les traductions italiennes. Depuis janvier 1990, le Recueil officiel et la Feuille fédérale sont publiés simultanément dans les 3 langues et les projets de lois sont élaborés en italien pour les procédures de consultation.

Au contraire du français et de l'allemand, la traduction en langue italienne est centralisée auprès des Services linguistiques centraux (Section italienne) de la Chancellerie fédérale, à l'exception des textes très spécialisés qui nécessitent de faire appel aux traducteurs et traductrices des départements concernés. Cette centralisation résulte du fait que la proportion des italo-phones dans l'administration fédérale implique que les travaux législatifs préliminaires sont réalisés dans une situation de bilinguisme et que l'italien n'apparaît le plus souvent que lors de la publication du produit final. En outre l'augmentation des effectifs des services de traduction se heurte à une pénurie de traducteurs et traductrices de langue italienne sur le marché du travail, ainsi qu'au manque de locaux et d'équipements adéquats. Cela doit nous amener à envisager des mesures complémentaires, telles que l'augmentation de l'attractivité des postes ou la décentralisation de certains services de traduction vers les régions italo-phones, pour autant que celle-ci n'affaiblisse pas la présence des italo-phones à Berne, ni les possibilités de corédaction.

Le Groupe de travail interdépartemental pour la réorganisation des services de traduction rendra bientôt son rapport qui concerne aussi cette recommandation. Le Conseil fédéral est d'avis que la volonté de promouvoir une administration plurilingue implique des services de traduction d'un niveau de professionnalisme, d'organisation et d'efficacité élevé. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà décidé de renforcer la traduction italienne par une mesure prise lors de sa séance du 4 septembre 1991, à savoir: créer, selon un plan établi sur 4 ans, 40 postes de traducteurs et traductrices pour la langue italienne.

3.7 Rapport de gestion: données concernant l'évolution de la situation et évaluation des effets des instructions

Les analyses statistiques, en particulier celles sur les nominations selon la langue maternelle, élaborées par le Service des communautés linguistique de l'OFPER ont révélé l'importance du phénomène de sous-représentation des minorités linguistiques et la lenteur d'évolution de la situation. Mais la base de récolte de l'information est beaucoup trop approximative et incomplète, au point que certains résultats en deviennent difficiles à interpréter.

L'infrastructure informatique de l'OFPER en matière de statistiques est à l'examen actuellement. Il en résultera vraisemblablement une réorganisation du système de traitement des données concernant le personnel, qui devrait permettre de développer assez rapidement des statistiques sur l'engagement du personnel et l'évolution de la représentation des communautés linguistiques.

4. Conclusion

Le Conseil fédéral estime que les mesures prises jusqu'ici ont été utiles à faire reconnaître la situation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération et la nécessité de prendre des mesures permanentes de soutien ainsi que de contrôle de l'évolution de la situation.

Il estime nécessaire de passer dès maintenant à une deuxième phase d'action caractérisée par la mise en place des stratégies nouvelles - les accords de promotion linguistique en particulier - plus qualitatives et différenciées selon les situations propres à chaque office, et de poursuivre, en les automatisant, les contrôles statistiques.

Le Conseil fédéral se propose donc d'introduire cet ensemble de mesures et de les expérimenter. Après une période d'observation significative, il fera un nouveau bilan de la situation pour voir si l'évolution aura été positive et suffisante ou s'il y aura lieu de prendre alors des mesures plus contraignantes.

AU NOM DU CONSEIL FEDERAL SUISSE
Le président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS

Bericht an den Bundesrat vom 28. Mai 1991 über die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung

STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES

Der Bundesrat hat den Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats über die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung zur Kenntnis genommen. Er antwortet auf die darin enthaltenen Empfehlungen folgendermassen.

1. Vorbemerkungen

Seit vielen Jahren strebt der Bundesrat in seiner Personalpolitik eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften unseres Landes und deren möglichst gute Integration an. Zahlreiche Bestimmungen in diesem Bereich belegen es, so zum Beispiel die Weisungen des Bundesrates vom 12. Januar 1983 über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung, Art. 76 b der Beamtenordnung (1), das Leitbild der Personalpolitik des Bundes vom 20. Januar 1988 und dessen Bestätigung im Leitbild des Bundesrates zur Personal- und Organisationsentwicklung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 18. Juni 1990.

Schliesslich hält der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. März 1991 über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) - besonders in Ziffer 125.3 - fest: Es "sollte eine grundsätzliche Gleichberechtigung der vier schweizerischen Landessprachen auf Bundesebene, soweit dies sinnvollerweise verwirklicht werden kann, angestrebt werden. Dies bedeutet in erster Linie eine konsequente Einhaltung der verfassungsmässigen Gleichberechtigung der italienischen Sprache als Amtssprache. Aber auch das Rätoromanische sollte vermehrt verwendet und in weiteren Bereichen als Amtssprache des Bundes anerkannt und gehandhabt werden" (BBl 1991 II 328).

Nun zeigen aber die statistischen Kontrollen, die der Bundesrat regelmässig durchführen lässt, dass sich trotz der klaren Ziele die Situation für die Angehörigen der Sprachminderheiten qualitativ und quantitativ nur langsam und unbefriedigend verbessert. Obwohl diese Feststellung nicht für alle Bereiche der allgemeinen Bundesverwaltung in gleichem Masse gilt, zeigt sich der Bundesrat über einige Folgen einer ungleichen Ausgangssituation besorgt:

- Die Sprachminderheiten sind insbesondere in den Lohnklassen 18 - 25 untervertreten. Da sich das Nachwuchskader vor allem aus diesen Lohnklassen rekrutiert, sind die Französisch-, Italienisch- und Romanischsprachigen in Kaderpositionen automatisch untervertreten.
- Daraus erklären sich zumindest teilweise die Schwierigkeiten, zweisprachige Amtsdirektionen zu schaffen.
- Auch bei den neu geschaffenen Stellen liegt der Anteil der Französisch-, Italienisch- und Romanischsprachigen unter dem Durchschnitt. Dieser schwer erklärbaren Tatsache müssen wir Rechnung tragen.

Wie der Inspektionsbericht zeigt, stösst die Anwendung der bundesrätlichen Weisungen auf Schwierigkeiten. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst. In der vorliegenden Stellungnahme schlägt er nach einer Lagebeurteilung neue Kontrollinstrumente und Massnahmen vor, die die bestehenden Mängel beheben sollen.

2. Lagebeurteilung

In der Frage um eine ausgewogene Vertretung der Sprachminderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung kommt der **Rekrutierung** zentrale Bedeutung zu. Das Zentrum für empirische Wirtschaftsforschung Battelle in Genf hat dazu 1985 eine Studie publiziert.¹ Dem Erscheinungsbild der Bundesverwaltung in den Medien wird im Schlussbericht besondere Bedeutung zugemessen. Damit der Arbeitsmarkt optimal erreicht werden kann, ist die Entwicklung einer umfassenden Informationspolitik notwendig, die den Bedürfnissen der Verwaltung entspricht und auf die Zielgruppen zugeschnitten ist. In den letzten Jahren haben die Dienste für Weiterbildung ein Konzept für eine Kaderpolitik und Führungskurse in den Bereichen Planung, Beurteilung und Karriereberatung entwickelt. Diese Kurse wurden aber nur unregelmässig angeboten und befassten sich höchstens am Rande mit Fragen der Selektion und Rekrutierung von Personal.

Dieses Jahr hat das EPA ein Leitbild zur Personal- und Organisationspolitik der 90er Jahre ausgearbeitet. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt verbessert und ihre Attraktivität als Arbeitgeberin vergrössert werden. Dieses Leitbild trägt mit der Zielsetzung der Förderung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung den Grundsätzen des Föderalismus und der Gleichbehandlung Rechnung. Doch nur neue Wege und Ausdrucksformen der Personalpolitik können dieser Zielsetzung gerecht werden - andere Wege als in den vergangenen zehn Jahren entwickelt worden sind. Wir werden sie weiter unten in unserer Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission erläutern (siehe dazu besonders Punkt 3.2).

1 Battelle, Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, janvier 1985

Eine weitere wichtige Frage betrifft die **Arbeitssprache**. Die Angestellten der Bundesverwaltung haben das Recht, in der eigenen Sprache zu schreiben und eine andere Amtssprache nur passiv zu beherrschen. Dieser Grundsatz muss in allen Arbeitsbereichen, auch in denen der Technik anwendbar sein, insbesondere aber im Umgang mit neuen Technologien.

3. Prüfung der Empfehlungen und eigene Absichten

3.1 Die Beachtung der Vorschriften in den Departementen

Der Bundesrat legt grossen Wert darauf, dass die Departemente und Aemter seine Vorschriften befolgen. Er sieht im übrigen vor, die Aemter mit neuen Zielsetzungen im Sinne der Empfehlung 3.2 noch stärker zu motivieren und anzuspornen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass nur die qualitative Sichtweise, wie sie dieses neue Leitbild nahelegt, der Forderung nach einer modernen, elastischen und wirksamen Personalführung gerecht wird und auf die Empfehlung 3.3.1 des Inspektionsberichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats antwortet.

3.2 Ziele der Personalführung und Massnahmen zugunsten der Sprachminderheiten

Das Eidgenössische Personalamt sieht für die Legislaturperiode 1991-1995 folgende Massnahmen vor:

- Die Bundesämter werden angewiesen, klare Zielsetzungen zur Förderung der Sprachminderheiten in ihre Personalpolitik einzubeziehen; die Verantwortlichkeit und Aufgabenteilung zwischen dem EPA und den einzelnen Bundesämtern sollen neu definiert werden.
- Die quantitativen Zielsetzungen hinsichtlich einer ausgewogenen Vertretung der Sprachgemeinschaften sollen um ein qualitatives Element erweitert werden: Zwischen der Amtsleitung und der/m DepartementsvorsteherIn werden Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung getroffen.
- Ein Netz von Kontaktpersonen soll aufgebaut werden, die bei der Durchsetzung der dezentralen Massnahme der Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung die Funktion eines Bindegliedes zwischen dem betroffenen Amt und dem Dienst für sprachliche Gemeinschaften übernehmen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats empfiehlt im Punkt 3.2.2 ihres Berichts, dafür in jedem Departement eine Person zu ernennen, die für die Interessen der Sprachminderheiten verantwortlich ist und direkt mit dem Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA zusammenarbeitet.
- Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA übernimmt die Koordination der Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung und berät die beteiligten Aemter und Departemente bei der Situationsanalyse sowie bei der Konzeption, Umsetzung und Befolgung dieser Vereinbarungen. Dazu gehören die Bereiche Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung, Förderung, Arbeitsbedingungen, Betreuung der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, usw.

Dieser Massnahmenkatalog antwortet direkt auf die entsprechenden Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats. Mit der darin vorgesehenen Dezentralisierung legt er den Grundstein zu einer modernen und wirksamen Personalpolitik, die auf jeden Dienst zugeschnittene Anreize formuliert und Zielsetzungen entwickelt. Damit entsteht ein Netzwerk, in dem jeder Teil für seine eigenen Ziele verantwortlich ist. Das bedingt jedoch, dass sich alle Beteiligten der Probleme um die Vertretung der Sprachgemeinschaften bewusst werden.

Mit diesem System von Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung lassen sich für den Augenblick einschneidendere Massnahmen wie z.B. eine für bestimmte Zeit gültige Quotenregelung vermeiden, deren Wirkung ohnehin nicht garantiert ist.

3.3 Uebergangsregelungen zu einer ausgewogenen Vertretung der Sprachminderheiten

Bereits die Weisungen von 1983 sehen vor, dass im Falle von Wahlen oder Beförderungen bei gleichen Fähigkeiten Vertreterinnen oder Vertreter der Sprachminderheiten vorzuziehen sind; allerdings sind keine strengen Quoten festgelegt. Der Bundesrat möchte auch jetzt auf die Einführung von Quoten verzichten, aber dennoch einschneidendere Massnahmen treffen. Er fordert beispielsweise, dass sich bei den Ernennungsunterlagen jeweils auch das Dossier der besten Kandidatin oder des besten Kandidaten befindet, die nicht berücksichtigt wurden und einer sprachlichen Minderheit angehören. Bei einer Ernennung soll die Wahlbehörde zudem die Gründe, die für die vorgeschlagene Person sprechen, genau überprüfen. Dieses Vorgehen erlaubt der Wahlbehörde einen direkten Einfluss und die Einhaltung der Weisungen des Bundesrates über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften zu erhalten.

Eine weitere Massnahme betrifft die optimale Integration der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Sprachminderheiten ins Team. Dazu muss das Verständnis der Personalverantwortlichen für diese Minderheiten gefördert werden. Es ist daher vorgesehen, ein Weiterbildungsprogramm für Personalchefs und Personalchefinnen zu entwickeln, das auch Fragen der Sprach- und Geschlechtszugehörigkeit behandelt.

Besondere Bedeutung kommt der Vertretung der Sprachminderheiten bei den Personaldiensten zu, da sie die gewünschte Entwicklung positiv beeinflussen können.

Die Bundesverwaltung richtet ihre Aufmerksamkeit auch auf die Zusammensetzung der Kommissionen, Arbeitsgruppen und anderer interner Organe. Denn insbesondere in kleinen Gruppen sind die Sprachminderheiten oft schlecht vertreten, eine Situation die häufig zur Isolierung führt und den interkulturellen Dialog sicher nicht fördert.

3.4 Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten aus Sprachminderheiten

Für die Verbreitung von Stelleninseraten der allgemeinen Bundesverwaltung ist das EPA zuständig. Die wichtigsten Stelleninserate erscheinen nicht nur jede Woche im dreisprachigen Stellenanzeiger des Bundes "die Stelle", sondern auch in bestimmten Regionalzeitungen. Diese Inserate haben aber für die Rekrutierung keine grosse Bedeutung, weil die Stellen, wie die Statistik zeigt, oft intern besetzt werden. Die Kosten für zusätzliche Stelleninserate in der Lokal- oder Fachpresse gehen aber zu Lasten der einzelnen Aemter, die deshalb oft auf eigenständige und manchmal kostspieligere, dafür vielleicht aber auch attraktivere Ausschreibungen verzichten, was wiederum die Sprachminderheiten am stärksten trifft. Darum müssen zur Verbreitung der Informationen über die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Bundesverwaltung in den französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Landesteilen grössere Kredite bereitgestellt werden. Dies gilt sowohl für die gezielte Werbung jedes Amtes in einer ausgewählten Region als auch für allgemeine Informationskampagnen, die auf Anfrage? in Berufsschulen und Universitäten durchgeführt werden können.

Das EPA hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Voraussetzungen und die Mittel für eine bessere Verbreitung der Stellenangebote in den verschiedenen Landesteilen prüfen soll. Das EPA wird mit einer neuen Mitarbeiterin, die ihre Stelle am 1. Oktober 1991 antritt, mit der Umsetzung des für die Legislaturperiode 91-95 vorgesehenen Projekt "Stellenbörse" beginnen. Darin werden auch Werbekampagnen, die speziell die Sprachminderheiten ansprechen sollen, ihren Platz haben.

Die ausdrückliche Nennung der sprachlichen Anforderungen in den Stelleninseraten ist ein weiteres Problem. Nachdem jahrelang in den Stellenausschreibungen eine bestimmte Muttersprache als Anstellungsbedingung vorgeschrieben wurde, werden heute bestimmte Sprachkenntnisse gefordert. Doch auch diese neue Praxis brachte nicht den gewünschten Erfolg.

Der Bundesrat macht nun einen weitergehenden Vorschlag: Die sprachlichen Anforderungen sollen nur noch in den absolut notwendigen Fällen erwähnt werden. Jede Stelle müsste also auf die sprachlichen Anforderungen hin geprüft werden. Dabei muss die Absicht des Bundesrates, die sprachliche und kulturelle Vielfalt in der allgemeinen Bundesverwaltung zu erhalten, besonders beachtet werden.

Im Stellenanzeiger wie auch in den Sammelanzeigen, die unter der Rubrik "Bundesstellen" in der Tagespresse erscheinen, müsste - sozusagen als Generalanweisung - folgender Zusatz angefügt werden: "Im Rahmen der Politik des Bundes zur Förderung der sprachlichen Minderheiten sind Bewerbungen französisch-, italienisch- und romanischsprachiger Kandidatinnen und Kandidaten ganz besonders erwünscht. Bei Bedarf erhalten sie nach der Anstellung die notwendige sprachliche Ausbildung." Mit seinem Angebot einer sprachlichen Ausbildung für die Sprachminderheiten leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Sprachenvielfalt.

Für die Angehörigen der Sprachminderheiten erhöhen die Bewahrung und die Verstärkung der Kulturvielfalt in der Bundesstadt die Lebensqualität wesentlich. Darum beschäftigt sich der Bundesrat eingehend mit der Frage der Schulen für die französisch- und italienischsprachigen Kinder in Bern. Kernpunkt ist die Frage nach der grundlegenden pädagogischen Ausrichtung (interkulturelle Erziehung, Zwei- oder Dreisprachigkeit, individuelle Wahl und flexible Beziehungen zwischen Muttersprache und anderen Sprachen, usw.). Weil es das Territorialitätsprinzip und die Schulhoheit der Kantone zu berücksichtigen gilt, brauchen die betroffenen Bundesämter eine gewisse Zeit für die nötigen Vorarbeiten und die Analysen, aufgrund derer dann die pädagogischen und strukturellen Entscheidungen getroffen werden können.

Was die Romands betrifft, so kann über die Dezentralisierung eine ausgewogene Vertretung ihrer Sprachminderheit in der allgemeinen Bundesverwaltung erreicht werden. Die Dezentralisierung muss aber auch in eine umfassende Politik eingebettet sein, damit die Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung, wo immer sich ihre Dienststellen auch befinden, tatsächlich bewahrt wird und ein charakteristisches Merkmal bleibt. Dies entspricht einer Politik, die der Bundesrat schon seit einiger Zeit verfolgt.

3.5 Die Sprachkenntnisse in einer mehrsprachigen Verwaltung

Der Abschluss von Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung bringt eine klare Antwort auf die entsprechende Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission. Wie bereits erwähnt, wird bei jeder neu zu besetzenden Stelle genau geprüft, welche Sprachkenntnisse tatsächlich erforderlich sind. Auf diese Anforderungen und auf die persönlichen Bedürfnisse der ausgewählten Person müssen Sprachkurse zugeschnitten werden; dazu gehören auch Intensivkurse, die mehrmals pro Jahr oder nach Bedarf angeboten werden.

Damit das Angebot der sprachlichen Ausbildung attraktiv und glaubwürdig ist, muss es diversifiziert und moderner gestaltet werden. Das EPA prüft verschiedene Modelle wie Intensivkurse, Sprachaufenthalte, "Tandem"-Lernmethode, mehrsprachige Kommunikationskurse, usw.

3.6 Die Muttersprache als Arbeitssprache

In der Muttersprache arbeiten zu können ist ein Recht, an dem es festzuhalten und das es zu verteidigen gilt, ohne dass durch dieses Recht die direkte Verständigung leiden darf. Dieses Recht bildet den Grundstein für ein flexibles, direktes Funktionieren einer mehrsprachigen Verwaltung.

Vor allem im Bereich der neuen Technologien sollen Sprachbarrieren die Einarbeitung an einem neuen Arbeitsplatz nicht erschweren. Alle sollen mit Software in der eigenen Muttersprache arbeiten können. Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA und das Bundesamt für Informatik befassen sich mit diesem Problem, um möglichst schnell zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen. Ein entsprechendes Konzept könnte 1992 umgesetzt

werden. Auch dies könnte zur Steigerung der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin beitragen.

Was die Uebersetzungen anbelangt, so erachtet der Bundesrat eine Gleichbehandlung aller Amtssprachen für vordringlich, auch wenn die meisten Beamten und Beamtinnen zwei Amtssprachen verstehen. Viel schwieriger ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden, die drei Sprachen verstehen. Darum wird die Uebersetzung ins Italienische vermehrt unterstützt. Seit 1990 werden die Amtliche Sammlung und das Bundesblatt in den drei Amtssprachen gleichzeitig veröffentlicht. Für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die in die Vernehmlassung gehen, wird auch eine italienische Fassung erstellt.

Im Unterschied zum französischen und zum deutschen Uebersetzungswesen werden die amtlichen Texte in der dritten Amtssprache vornehmlich von der italienischen Sektion der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei übersetzt. Nur ganz spezialisierte Texte werden von den Uebersetzern und Uebersetzerinnen der betreffenden Departemente ins Italienische übertragen. Die Zentralisierung ist eine Folge des geringen Anteils der Italienischsprachigen in der Bundesverwaltung. Die Gesetzgebung wird nur auf deutsch und französisch vorbereitet, und das Italienische tritt meist erst bei der Publikation der endgültigen Fassung in Erscheinung. Der Mangel an Uebersetzerinnen und Uebersetzern italienischer Sprache auf dem Arbeitsmarkt sowie das Fehlen von Räumlichkeiten und geeigneten Arbeitsinstrumenten setzen dem Ausbau der Uebersetzungsdienste Grenzen. Deshalb erwägen wir zum Beispiel, die Attraktivität der Stellen zu verbessern oder gewisse Uebersetzungsdienste in den Kanton Tessin auszulagern. Dabei müssen aber eine Schwächung der italienischsprachigen Präsenz in Bern verhindert und die Möglichkeit der Koredaktion erhalten werden.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe für die Reorganisation der Uebersetzungsdienste wird demnächst ihren Bericht abliefern und darin auch auf die Empfehlung, die Muttersprache solle Arbeitssprache sein, eingehen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass professionell arbeitende, gut organisierte und effiziente Uebersetzungsdienste die Voraussetzung für eine mehrsprachige Verwaltung sind. Sie bilden die Grundlage dafür, dass alle in ihrer Muttersprache arbeiten können. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 4. September 1991 bereits den Ausbau des italienischen Uebersetzungsdienstes beschlossen: Im Verlauf von vier Jahren sollen 40 neue Arbeitsplätze für Italienischübersetzerinnen und -übersetzer geschaffen werden.

3.7 Angaben zur Entwicklung der Lage und Beurteilung der Auswirkungen der Weisungen im Geschäftsbericht des Bundesrates

Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA hat mit seinen statistischen Erhebungen zur Sprachzugehörigkeit bei Ernennungen aufgezeigt, dass sich die Vertretung der Sprachminderheiten nur langsam verbessert. Es gilt allerdings zu bedenken, dass die Datenerfassung nur approximativ und unvollständig ist und sich die Ergebnisse daher nur schwerlich interpretieren lassen.

Im Moment wird die Informatik-Infrastruktur des EPA im Bereich der Statistik überprüft. Wahrscheinlich wird diese Ueberprüfung zur Reorganistion der Personaldatenverarbeitung führen. Sie soll ermöglichen, rasch Statistiken über die Neuanstellungen und die Entwicklung der Vertretung der Sprachminderheiten erstellen zu können.

4. Schlussfolgerungen

Nach Auffassung des Bundesrates haben die bisherigen Massnahmen dazu geführt, dass das Verständnis für die Situation der Sprachminderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung grösser geworden ist. Es hat sich aber auch gezeigt, dass eine dauernde Unterstützung und Erfolgskontrolle der Massnahmen notwendig sind.

Der Bundesrat will nun in einer zweiten Phase mit neuen, qualitativen und auf die Situation jedes Amtes zugeschnittenen Leitlinien das angestrebte Ziel erreichen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung. Die statistischen Kontrollen sollen noch regelmässiger durchgeführt werden.

Der Bundesrat möchte zunächst die Wirkung der vorgeschlagenen Massnahmen abwarten. Er wird nach einer Beobachtungsphase, die signifikante Schlüsse zulässt, Rechenschaft darüber ablegen, ob die neuen Massnahmen die Entwicklung positiv beeinflussen oder ob strengere Vorschriften notwendig sind.

IM NAMEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESSTATES

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler



GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES
 COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL
 COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Tel. Nr. (031) 61 97 12

	FL
	Mitgl. ER
X	
X	ErzTCFC, Reg
E	

Berne, le 28 mai 1991 GBA/jf

Au Conseil fédéral

Représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

Monsieur le Président de la Confédération,
 Messieurs les Conseillers fédéraux,

Dans le cadre de ses travaux concernant le suivi des recommandations de notre Commission au sujet du plurilinguisme au sein de l'administration fédérale (Rapport sur les inspections faites en 1979, FF 1980, pp. 379-386), la section DFF a examiné l'application des Instructions du Conseil fédéral concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération du 12 janvier 1983. Dans ce but, la section s'est procurée les documents nécessaires et a procédé à l'audition de représentants de l'administration chargés d'appliquer les Instructions et d'en contrôler leur exécution, ainsi que des fonctionnaires appartenant aux minorités linguistiques.

A la suite de cet examen, la Commission constate ce qui suit:

1. Etat de la situation

Les statistiques concernant la représentation des minorités linguistiques de 1982 à 1990 montrent que la **situation des latins ne s'est pas améliorée** et qu'elle ne correspond pas encore aux principes directeurs qui régissent les Instructions du Conseil fédéral.

Dans l'administration générale, la proportion des francophones a passé de 15,1 à 15,7%, celle des italophones de 5 à 4,8% alors que celle des romanches est restée à 0,6%. Il faut constater toutefois des variations entre les différents départements. La représentation francophone s'est améliorée dans tous les départements civils, à l'exception du DFAE où elle a passé à 29,3% (-0,1%) et du DFTCE (17,1% ou -0,9%). La proportion des italophones a diminué au DFAE en passant à 4,1%, au DFJP à 2,9% et au DFTCE à 1,8%. Au DFEP, elle est restée à 2,5%, tandis qu'au DFI, elle a passé de 2,0% à 4,1%.

Au DMF, la proportion de francophones (11,5%) et de romanches (0,7%) est restée stable, tandis que celle des italophones a régressé (de 3,9% à 3,4%)

L'évolution selon les classes de traitement, montre que la représentation des minorités linguistiques ne s'est pas améliorée dans les classes où se trouve le **personnel d'encadrement moyen et supérieur** (Cl. 18 à 31 et degré hors classe).

La représentation des langues à la direction des offices (en date du 1er avril 1988), ne s'est pas améliorée: **seule la moitié des directions d'office sont bilingues au sens des Instructions du Conseil Fédéral.**

La part des **latins aux postes nouvellement créés de 1986 à 1987** est encore plus **faible** qu'en 1984 et 1985. Sur 395 personnes nommées par le Conseil fédéral en 1986 et 1987 à tous les lieux de service de l'administration fédérale, 53 concernaient des postes nouveaux : 85% des personnes nommées sont germanophones et 15% francophones. (La proportion est encore plus favorable aux germanophones en ce qui concerne les nominations au lieu de service Berne)

Les données concernant la provenance des candidats (office recruteur, reste de l'administration et extérieur) montrent que les chances d'être nommés sont beaucoup plus grandes pour les personnes qui viennent de l'office recruteur que pour les autres. Les germanophones ont plus de chance d'être nommés étant donné qu'ils sont mieux représentés dans les **classes de traitement (18/24) qui assurent la relève**. Dans ces classes de traitement, on constate une **sous-représentation des latins**.

Pour la **moitié des postes mis au concours, aucun choix linguistique n'était possible déjà au départ** (pour 142 des 322 postes mis au concours, seuls des candidats de langue allemande se sont présentés). Après la sélection, dans les trois quarts des cas, l'autorité qui nomme ne peut plus choisir entre candidats de plusieurs communautés linguistiques (dans 65% des cas, seuls des candidats germanophones sont restés en lice, contre 10% de francophones et 1% d'italophones)

2. Facteurs qui limitent les effets des instructions du CF

Deux catégories de facteurs expliquent les difficultés à atteindre une représentation équitable des minorités linguistiques dans l'administration fédérale: une catégorie concerne le recrutement et l'autre le fonctionnement de l'administration.

2.1. Facteurs liés au recrutement

Il existe toute une série de motifs à la base des réticences de la part des latins à postuler pour un emploi dans l'administration fédérale localisée à Berne liés au fait de **vivre dans un environnement Suisse alémanique**: la scolarisation des enfants (surtout pour les italophones), l'attachement à la culture latine, l'insertion professionnelle du conjoint. Les mesures proposées dans le rapport sur "Le

quadrilinguisme en Suisse - présent et futur" concernant le rôle de Berne en tant que ville fédérale pourraient contribuer à lever ces obstacles.

Un autre cause peut être liée à une **information insuffisante** au niveau de la Suisse romande et italienne sur les possibilités de travail dans l'administration fédérale. Ce manque d'information diminue les chances d'atteindre les personnes susceptibles de postuler.

L'obstacle principal aux candidatures latines réside dans les **exigences linguistiques**. La suppression de la mention d'une langue maternelle dans la mise au concours, selon les instructions du CF du 12.1.1983, n'a pas eu les effets escomptés lorsque la connaissance d'une langue particulière est exigée. Il s'avère que cette exigence attire généralement une majorité de candidats dont la langue maternelle correspond à celle de la connaissance linguistique exigée. Lorsqu'il s'agit de la langue allemande, les candidats et les recruteurs semblent donc avoir assimilé l'exigence linguistique à la langue maternelle. Cet effet s'observe moins fréquemment lorsque la connaissance du français et de l'italien est exigée (des candidats d'une autre langue maternelle ont postulé). **La manière dont sont formulées les exigences linguistiques dans la mise au concours profite de fait aux germanophones**. Cet état de choses s'explique, en partie, par le fait que les latins, même s'ils maîtrisent probablement suffisamment la langue allemande, considèrent leurs connaissances en la matière comme insuffisantes pour postuler. En outre, étant donné qu'il n'existe pas de mesures objectives pour déterminer les compétences linguistiques, le jugement subjectif de celui qui sélectionne devient déterminant. Il se peut donc que la maîtrise de la langue allemande exigée d'un latin est plus grande que celle exigée pour le français de la part d'un germanophone.

2.2. Facteurs liés au fonctionnement de l'administration

Dans leur activité quotidienne, les fonctionnaires latins se heurtent à des problèmes qui constituent autant de difficultés dans l'accomplissement de leurs tâches. Le fait de devoir **travailler et communiquer dans une autre langue que la leur** constitue une des plus importantes difficultés. L'actuelle organisation des services de traduction entrave la possibilité de travailler dans la langue maternelle du fonctionnaire latin. Les fonctionnaires latins sont aussi plus souvent chargés, à titre officieux, de travaux de traduction.

La mise en oeuvre des instructions du Conseil fédéral repose, entre autre, sur la perception qu'ont les personnes chargées de l'application du problème de la représentation des minorités dans l'administration fédérale. Or, d'après les informations en notre possession, la plupart des **chefs du personnel** dans les différents départements ne sont pas suffisamment sensibles à cette problématique. (La majorité d'entre eux sont Suisses allemands).


Les principes directeurs qui régissent la politique du Conseil fédéral concernant les

minorités linguistiques doivent être intégrés dans la **politique de l'organisation et du personnel de l'administration**. La Commission a constaté que cela n'est pas encore le cas.

Afin qu'il soit possible de contrôler l'application des instructions, il faut que l'OFPER puisse disposer d'un **système d'information adéquat** permettant un examen de la situation concernant les candidatures aux différents postes. Actuellement, la collecte de ces informations se fait par questionnaire. L'OFPER ne peut toutefois pas contrôler si les différents services remplissent ces questionnaires pour chaque nomination. Pour obtenir ces informations, l'OFPER a convenu avec les services que le questionnaire soit détruit après la saisie des données (motif invoqué: protection des données).

3. Recommandations

Sur la base de ces constatations, la Commission a décidé de formuler les recommandations suivantes:

- 3.1. Le Conseil fédéral doit veiller à ce que les **Départements appliquent les mesures prévues dans les instructions** concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération du 12 janvier 1983.
 - 3.2. Le Conseil fédéral doit envisager d'introduire des moyens permettant **d'amener les offices** à inclure l'ensemble des mesures en faveur des minorités linguistiques dans leurs **objectifs de gestion du personnel**, et ceci compte tenu de leur propre situation. Dans ce but, les mesures suivantes sont recommandées:
 - 3.2.1. **intégrer la problématique de la représentation linguistique** dans les objectifs en matière de gestion de personnel et d'organisation sous forme, par exemple, d'un contrat passé entre les chefs des offices et le chef du département;
 - 3.2.2. nommer dans **chaque département un responsable des questions linguistiques** (par exemple au niveau du secrétariat général) qui représentera le département au sein du groupe de travail "Communautés linguistiques".
 - 3.2.3. favoriser la nomination de **chefs du personnel latins**;
 - 3.2.4. développer le système d'information **PERIBU**, en particulier sa phase 3 concernant les données liées aux postes, afin de disposer d'un système d'information adéquat permettant un examen de la situation des candidatures aux différents postes.
- 

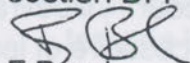
- 3.3. L'autorité compétente en matière de nomination doit envisager d'introduire des **règles transitoires** pour améliorer la représentativité des minorités linguistiques telles que:
- 3.3.1. des règles visant à **nommer, pour une proportion fixe de postes, des agents qui sont d'une langue différente de celle de leur prédécesseur à ces postes;**
 - 3.3.2. des règles visant à **privilégier, à qualification égale, la nomination de représentants des minorités linguistiques.**
- 3.4. Pour éliminer les obstacles dans le **recrutement** des candidats des minorités linguistiques, les mesures suivantes doivent être envisagées:
- 3.4.1. entreprendre des efforts pour améliorer l'**information auprès des cantons latins** concernant les possibilités et les conditions de travail dans l'administration fédérale. L'information doit se baser sur une évaluation des besoins en matière de recrutement afin qu'elle soit ciblée (par exemple auprès des hautes écoles et des écoles professionnelles).
 - 3.4.2. faire une distinction, lors de la mise au concours d'un poste, entre la **connaissance active et passive d'une langue** et mentionner, chaque fois que cela est possible, pour quelle langue officielle une connaissance est requise et pour quelles autres langues suffit une connaissance passive (connaissances scolaires). Dans la mise au concours, il devra être également mentionné qu'il sera accordé le temps nécessaire et les moyens pour acquérir les connaissances linguistiques exigées pour la fonction (voir point 3.5.1).
- 3.5. Dans une administration plurilingue, les **compétences linguistiques** requièrent des mesures spécifiques. Notre Commission recommande d'en adopter les suivantes:
- 3.5.1. donner la possibilité et **accorder le temps nécessaire pour acquérir les connaissances linguistiques** nécessaires à tout fonctionnaire qui n'a pas les connaissances exigées pour sa fonction;
 - 3.5.2. déterminer, pour chaque **poste** de l'administration fédérale, les **compétences linguistiques** directement liées à l'exercice d'une fonction;
 - 3.5.3. définir les **postes qui requièrent l'obligation de fréquenter des cours de langues** et définir des mesures objectives des compétences linguistiques requises.

- 3.6. Notre Commission estime que la **possibilité de travailler dans sa propre langue maternelle** est un droit qui appartient à chaque fonctionnaire de l'administration fédérale. A ce propos, elle recommande les mesures suivantes:
- 3.6.1. renforcer les services de **traduction** en tenant compte des besoins d'une administration plurilingue;
 - 3.6.2. introduire les systèmes TED dans au moins deux langues (allemand et français);
- 3.7. Afin que la Commission de gestion puisse être correctement renseignée au sujet de l'application des instructions en matière de représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale, le Conseil fédéral est invité à présenter, dans le cadre de son **Rapport de gestion**, des données détaillées concernant l'**évolution** de cette représentation, ainsi qu'une **évaluation de la mise en oeuvre de ses instructions**.

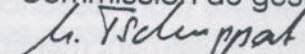
La Commission vous prie de lui communiquer, d'ici le 30 septembre 1991, quelle suite le Conseil fédéral entend donner à ses recommandations (réponse en 24 exemplaires allemand et 6 français).

Veillez agréer, Monsieur le Président de la Confédération, Messieurs les Conseillers fédéraux, l'assurance de notre considération distinguée.

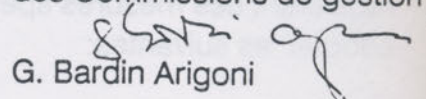
Le président de la
section DFF


F. Borel

Le président de la
Commission de gestion


K. Tschuppert

La secrétaire suppléante
des Commissions de gestion


G. Bardin Arigoni



GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATES
 COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL
 COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Tel. Nr. (031) 61 97 12

Eidg. Personalrat
5. Mai 1991
961

29.5.91	Ω
Müller	
X	
X	B, F, A, C, W, Reg

Bern, 28. Mai 1991 Mdi/jf

An den
 Schweizerischen Bundesrat

Vertretung der Sprachgemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
 Sehr geehrte Herren Bundesräte,

Unsere Kommission formulierte im Bericht über die Inspektionen im Jahre 1979 Empfehlungen betreffend die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung (BBI 1980 II 378-387). Die Sektion EFD hat im Rahmen ihrer Arbeiten zur Abklärung der Frage, wie weit diese Empfehlungen umgesetzt worden sind, den Vollzug der Weisungen des Bundesrates vom 12. Januar 1983 über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung überprüft. Zu diesem Zweck hat sie sich die nötigen Dokumente beschafft und Vertreter der Verwaltung, die mit dem Vollzug der Weisungen und mit dessen Kontrolle betraut sind, sowie Beamte französischer oder italienischer Muttersprache angehört.

Aufgrund dieser Untersuchung stellt unsere Kommission folgendes fest:

1. Heutige Situation

Die Statistiken über die Vertretung der Sprachminderheiten in den Jahren 1982 - 1990 zeigen, dass **die Situation für die Angehörigen der Sprachminderheiten nicht besser geworden ist** und den Leitgedanken der bundesrätlichen Weisungen noch nicht gerecht wird.

In der allgemeinen Bundesverwaltung ist der Anteil der Französischsprachigen von 15,1 auf 15,7 % angestiegen, derjenige der Italienischsprachigen von 5 auf 4,8 % ge-

sunken und derjenige der Romanischsprachigen unverändert auf dem Stand von 0,6% geblieben. Zwischen den verschiedenen Departementen sind jedoch Unterschiede festzustellen. Die Vertretung der Französischsprachigen hat sich in allen zivilen Departementen mit Ausnahme des EDA und des EVED, wo sie um 0,1 auf 29,3% respektive um 0,9 auf 17,1% zurückgegangen ist, verbessert. Der Anteil der Italienischsprachigen ist im EDA auf 4,1%, im EJPD auf 2,9% und im EVED auf 1,8% zurückgegangen. Im EVD ist er unverändert auf dem Stand von 2,5% geblieben, während er im EDI von 2,0 auf 4,1% angestiegen ist. Im EMD ist der Anteil der Französischsprachigen (11,5%) und der Romanischsprachigen (0,7%) stabil geblieben, während die Zahl der Italienischsprachigen von 3,9 auf 3,4% zurückgegangen ist.

Die Vertretung der Sprachminderheiten in den **mittleren und den höheren Lohnklassen** (Kl. 18-31 und Ueberklasse) ist nicht besser geworden.

In den Direktionen der Bundesämter (Stichdatum: 1. April 1988) hat sich die Vertretung der Sprachminderheiten nicht verbessert: **Nur gerade die Hälfte der Bundesamtsdirektionen sind im Sinne der bundesrätlichen Weisungen mit Mitarbeitern unterschiedlicher Muttersprache besetzt.**

Der Anteil der **Französisch-, Italienisch- und Romanischsprachigen an den Inhabern der Stellen, die 1986 und 1987 neu geschaffen worden sind**, ist noch geringer als in den Jahren 1984 und 1985. Von den 395 Beamten aller Dienstorte, die der Bundesrat in den Jahren 1986 und 1987 gewählt hat, traten 53 eine neue Stelle an: 85 % der in neue Stellen gewählten Personen sind deutscher, 15 % französischer Muttersprache. (Am Dienstort Bern sind die Deutschsprachigen unter den neugewählten Beamten noch besser vertreten.)

Es zeigt sich, dass Kandidaten, die sich amtsintern bewerben, viel bessere Chancen haben als Leute aus der übrigen Verwaltung oder externe Bewerber. Weil die Deutschsprachigen in den **Lohnklassen 18 - 24**, aus denen sich das Nachwuchskader rekrutiert, besser vertreten sind, haben sie grössere Beförderungschancen als ihre französisch-, italienisch- oder romanischsprachigen Kollegen. In diesen Lohnklassen **sind die sprachlichen Minderheiten untervertreten.**

Bei der Hälfte der ausgeschriebenen Stellen war zum vornherein keine Auswahl zwischen verschiedensprachigen Kandidaten möglich. (Unter 322 ausgeschriebenen Stellen befanden sich 142, um die sich ausschliesslich Deutschschweizer bewarben). Nach der Selektion hat die Wahlbehörde in drei Vierteln der Fälle ebenfalls

keine Möglichkeit mehr, zwischen verschiedensprachigen Kandidaten auszuwählen (in 65 % der Fälle kamen nur deutschsprachige, in 10 % nur französischsprachige, in 1 % nur italienischsprachige Kandidaten in die engere Wahl).

2. Faktoren, welche die Wirkung der bundesrätlichen Weisungen einschränken

Die Faktoren, die eine proportionale Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung erschweren, sind vor allem in zwei Bereichen zu suchen: Der eine betrifft das Rekrutierungssystem, der andere die Organisation der Bundesverwaltung.

2.1 Faktoren im Zusammenhang mit dem Rekrutierungssystem

Eine ganze Reihe von Gründen sind dafür verantwortlich, dass die Angehörigen der sprachlichen Minderheiten zögern, sich um eine Stelle bei einer Bundesstelle in Bern zu bewerben. Probleme stellt vor allem die Tatsache, dass sie bei einer Anstellung in einer **deutschschweizerischen Umgebung leben** müssten: Schule (insbesondere für die italienischsprachigen Kinder), Bindung an die romanische Kultur, berufliche Tätigkeit des Partners oder der Partnerin. Die Massnahmen, die im Bericht "Zustand und Zukunft der viersprachigen Schweiz" zur Rolle Berns als Bundesstadt vorgeschlagen werden, könnten zu einer Beseitigung dieser Hindernisse beitragen.

Ein anderer Grund liegt darin, dass in der **französischsprachigen und in der italienischsprachigen Schweiz viel zu wenig über die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Bundesverwaltung informiert wird**. Die mangelnde Information vermindert die Chancen, in diesen Gebieten geeignete Bewerber zu erreichen.

Das **Haupthindernis** für Stellenbewerberinnen und Stellenbewerber aus den sprachlichen Minderheiten besteht in den **sprachlichen Anforderungen**. Der Verzicht auf die Forderung nach einer bestimmten Muttersprache, wie ihn die Weisungen des Bundesrates vom 12. Januar 1983 vorsehen, bringt nicht den gewünschten Erfolg, wenn die Kenntnis einer bestimmten Sprache gefordert wird, weil sich in diesem Fall im allgemeinen mehrheitlich Kandidatinnen und Kandidaten melden, welche die geforderte Sprache als Muttersprache sprechen. Ist die geforderte Sprache Deutsch, so wird dies in der Regel von den Rekrutierenden und den Stellensuchenden so verstanden, als werde diese Sprache als Muttersprache verlangt. Dieser Effekt tritt weniger häufig auf, wenn Kenntnisse des Französischen und Italienischen verlangt werden: Um diese Stellen bewerben sich auch Personen mit einer anderen Muttersprache. **Anforderungen an die Sprachkenntnisse, wie sie heute in den Ausschrei-**

bungen formuliert werden, begünstigen faktisch die Deutschsprachigen. Diese Situation erklärt sich teilweise darin, dass die Französisch- und die Italienischsprachigen, selbst wenn sie die deutsche Sprache ausreichend beherrschen, ihre Sprachkenntnisse für eine Bewerbung als ungenügend betrachten. Da die Sprachkompetenz nicht objektiv gemessen werden kann, ist zudem das subjektive Urteil der Person, die über die Anstellung entscheidet, ausschlaggebend. So ist es durchaus möglich, dass die Französisch- und die Italienischsprachigen die deutsche Sprache besser beherrschen müssen als Deutschsprachige die französische Sprache.

2.2 Faktoren im Zusammenhang mit der Verwaltungsorganisation

Die Beamten französischer oder italienischer Muttersprache treffen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf zahlreiche zusätzliche Probleme. Eine Hauptschwierigkeit besteht darin, dass sie **in einer Fremdsprache arbeiten und kommunizieren müssen.** Gegenwärtig sind die Uebersetzungsdienste so organisiert, dass die Möglichkeit für Beamte französischer oder italienischer Muttersprache, in ihrer eigenen Sprache zu arbeiten, erschwert wird. Zudem werden die Beamten französischer oder italienischer Muttersprache häufiger damit betraut, als Sachbearbeiter bestimmte Texte zu übersetzen.

Die Umsetzung der bundesrätlichen Weisungen hängt u.a. davon ab, wie weit sich die Personen, die sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Vertretung der Sprachminderheiten in der Bundesverwaltung befassen, des Problems bewusst sind. Soweit wir orientiert sind, ist die Mehrzahl der **Personalchefs** der Departemente für dieses Problem zu wenig sensibilisiert (Die meisten von ihnen sind Deutschschweizer).

Die **Leitgedanken** der Politik des Bundesrates zur Frage der Sprachminderheiten müssen **in die Organisations- und Personalpolitik der Bundesverwaltung integriert werden.** Wie die Kommission festgestellt hat, ist dies noch nicht der Fall.

Damit die Umsetzung der Weisungen kontrolliert werden kann, muss das EPA über ein **Informationssystem** verfügen, das es ihm erlaubt, die Situation im Zusammenhang mit den Bewerbungen um die verschiedenen Stellen zu überprüfen. Gegenwärtig werden die erforderlichen Informationen mit einem Fragebogen erhoben. Das EPA kann jedoch nicht kontrollieren, ob die Dienststellen diesen Fragebogen bei jeder Stellenbesetzung ausfüllen. Um zu seinen Informationen zu gelangen, hat das EPA mit den Dienststellen vereinbart, dass der Fragebogen nach der Erfassung der Daten aus Gründen des Datenschutzes vernichtet wird.

3. Empfehlungen

Aufgrund ihrer Feststellungen hat die Kommission beschlossen, die folgenden Empfehlungen zu formulieren:

- 3.1 Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Departemente die Massnahmen, die in den Weisungen vom 12. Januar 1983 über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung vorgesehen sind, verwirklichen.
- 3.2 Der Bundesrat sollte die **Bundesämter** mit geeigneten Mitteln veranlassen, in **ihre personalpolitischen Zielsetzungen sämtliche Massnahmen zugunsten der Sprachminderheiten einzubeziehen**. Zu diesem Zweck werden die folgenden Massnahmen empfohlen:
 - 3.2.1 Die **Sprachpolitik ist in die personalpolitischen und organisatorischen Zielsetzungen einzubeziehen**, z.B. über eine Vereinbarung zwischen Amtsleitung und Departementsvorsteher;
 - 3.2.2 Jedes Departement ernennt einen **Verantwortlichen für Sprachenfragen** (z.B. auf der Stufe Generalsekretariat); dieser Verantwortliche könnte in der Arbeitsgruppe "Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung" mitwirken;
 - 3.2.3 Die Ernennung **französisch- oder italienischsprachiger Personalchefs** ist zu fördern.
 - 3.2.4 Das Informationssystem **PERIBU** ist auszubauen, insbesondere die Phase 3 betreffend die stellenbezogenen Informationen, damit zur Prüfung der Situation im Zusammenhang mit den Bewerbungen ein geeignetes Informationssystem zur Verfügung steht.
- 3.3 Die ernennende Behörde führt allenfalls zur Verbesserung der Vertretung der Sprachminderheiten **Uebergangsregelungen** ein, namentlich:
 - 3.3.1 Regeln, die gewährleisten, dass **für eine bestimmte Anzahl Stellen Beamte ernannt werden, die anderer Muttersprache sind als ihre Vorgänger**.

3.3.2 Regeln, wonach **bei gleichwertiger Qualifikation Kandidaten der sprachlichen Minderheiten den Vorzug erhalten**.

3.4 Damit die Schwierigkeiten bei der **Rekrutierung** von Angehörigen der Sprachminderheiten beseitigt werden können, sind die folgenden Massnahmen vorzusehen:

3.4.1 Es werden Anstrengungen unternommen, um die **französisch- und die italienischsprachigen Kantone über die Arbeitsmöglichkeiten und die Arbeitsbedingungen besser zu informieren**. Die Information muss sich auf eine Evaluation der Rekrutierungsbedürfnisse stützen, damit sie gezielt verbreitet werden kann (z.B. bei den Hochschulen und den Berufsschulen).

3.4.2 Bei der Stellenausschreibung wird **zwischen aktiver und passiver Sprachbeherrschung unterschieden** und wenn möglich immer angegeben, für welche Amtssprache aktive und für welche weiteren Sprachen passive Kenntnisse (Schulkenntnisse) gefordert werden. In der Ausschreibung ist auch zu erwähnen, dass für den Erwerb der erforderlichen Sprachkenntnisse entsprechende Zeit und entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt werden (vgl. Punkt 3.5.1).

3.5 In einer mehrsprachigen Verwaltung sind zur Gewährleistung der **erforderlichen Sprachkompetenzen** spezifische Massnahmen erforderlich. Unsere Kommission empfiehlt die folgenden Massnahmen:

3.5.1 Beamten, die noch nicht über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen, wird die **Möglichkeit und die notwendige Zeit zum Erwerb dieser Kenntnisse** eingeräumt;

3.5.2 Für jede **Stelle** in der Bundesverwaltung wird festgelegt, welche **Sprachkenntnisse** dafür erforderlich sind;

3.5.3 Es werden diejenigen **Stellen** bestimmt, die zum **Besuch von Sprachkursen verpflichtet**, und es wird ein objektiver Massstab zur Beurteilung der geforderten Sprachkenntnisse aufgestellt.

3.6 Nach Ansicht unserer Kommission hat jeder Beamte der Bundesverwaltung ein Anrecht darauf, dass er **in seiner Muttersprache arbeiten kann**. In dieser Hinsicht empfiehlt die Kommission folgende Massnahmen:

3.6.1 Die **Uebersetzungsdienste** sind entsprechend den Bedürfnissen einer mehrsprachigen Verwaltung zu verstärken;

3.6.2 Die Datenverarbeitungssysteme werden in mindestens zwei Sprachen (deutsch und französisch) zur Verfügung gestellt.

3.7 Damit die Geschäftsprüfungskommission korrekt über die Anwendung der Weisungen über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der Bundesverwaltung unterrichtet werden kann, wird der Bundesrat ersucht, in seinem **Geschäftsbericht** detaillierte Angaben darüber zu machen, wie sich die **Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der Bundesverwaltung entwickelt** hat, sowie die **Auswirkungen seiner Weisungen** festzuhalten und zu bewerten.

Die Kommission bittet Sie, uns bis zum **30. September 1991** mitzuteilen, welche Folge der Bundesrat ihren Empfehlungen geben will (Antwort in 25 deutschen und 7 französischen Exemplaren).

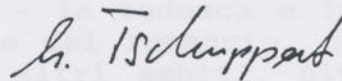
Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Herren Bundesräte, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Der Präsident der
Sektion EFD



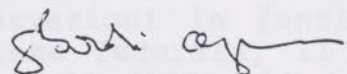
(Borel)

Der Präsident der
Geschäftsprüfungskommission



(Tschuppert)

Die Stv. Sekretärin der
Geschäftsprüfungskommissionen



(Bardin Arigoni)

COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Rapporto al Consiglio federale del 28 maggio 1991 sulla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione

PARERE DEL CONSIGLIO FEDERALE

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto d'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione e risponde nel modo seguente:

1. Osservazioni preliminari

Il Consiglio federale segue da parecchi anni una politica del personale tesa ad uno sviluppo equilibrato e ad un'integrazione ottimale dei rappresentanti delle diverse comunità linguistiche del Paese. Basti ricordare le diverse disposizioni adottate in materia, quali le Istruzioni del Consiglio federale del 12 gennaio 1983 relative alla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione, il Regolamento dei funzionari 1, le Linee direttive della politica del personale della Confederazione del 20 gennaio 1988, rafforzate da quelle del 18 giugno 1990 concernenti il personale e lo sviluppo dell'organizzazione nell'amministrazione generale della Confederazione.

Infine, nel Messaggio del 4 marzo 1991 concernente la revisione dell'articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.), il Consiglio federale osserva, in particolare al punto 125.3, che «si dovrà inoltre procurare di conseguire in ambito federale una certa parità delle quattro lingue nazionali entro limiti ragionevoli e possibili. Questo presuppone, da un lato, la debita osservanza della norma costituzionale che sancisce la parità dell'italiano con le altre lingue ufficiali - la tedesca e la francese - e, dall'altro, una maggior diffusione del romancio, nonché la sua estensione come lingua ufficiale ad altri ambiti, oltre a quelli finora usuali».

Nonostante queste opzioni chiare, i controlli statistici, regolarmente effettuati su richiesta del Consiglio federale, dimostrano che la situazione dei funzionari di lingue latine progredisce lentamente e in ogni caso non in modo soddisfacente, sia quantitativamente sia qualitativamente.

Sebbene occorra attenuare le osservazioni in funzione della diversità contestuale dell'amministrazione federale, il Consiglio federale è preoccupato da alcuni effetti più difficili da controllare, cagionati da una situazione di disparità iniziale, ossia:

- la sottorappresentanza dei funzionari di lingue latine, in particolare nelle classi di stipendio 18/25 (classi delle nuove leve), comporterà quasi automaticamente una certa carenza di questi funzionari nei posti di quadri superiori;
- la difficoltà incontrata per istituire direzioni di uffici bilingui (derivante fra l'altro, ma non solo, dall'osservazione precedente);
- la diminuzione della quota dei funzionari di lingue latine nei posti recentemente creati merita anch'essa la nostra attenzione, nonostante l'informazione sia difficile da valutare in modo affidabile.

Inoltre, come giustamente si osserva nel rapporto d'ispezione in questione, anche l'applicazione delle direttive del nostro Collegio comporta problemi. Consci di tali difficoltà, esponiamo tuttavia qui di seguito la nostra analisi della situazione, proponiamo strumenti di controllo, nonché nuove strategie in guisa di provvedimenti correttivi.

2. Alcune caratteristiche funzionali dei problemi relativi alle comunità linguistiche

La rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'amministrazione generale della Confederazione è riconducibile alla questione centrale dell'assunzione. Il Centro di economia applicata Battelle di Ginevra aveva effettuato nel 1985 uno studio su tale argomento¹. Il rapporto rilevava l'importanza dell'immagine dell'amministrazione federale diffusa mediante i media, la necessità di sviluppare una politica globale di comunicazione al fine di un'assunzione coordinata e coerente rispetto agli obiettivi dell'amministrazione e ai gruppi interessati. Negli anni seguenti, i servizi della formazione continua hanno sviluppato un concetto di «politica dei quadri» e hanno organizzato corsi tesi all'acquisizione di diversi strumenti di gestione relativi alla pianificazione, valutazione e promozione. Tali corsi, ripartiti in modo estremamente eterogeneo, hanno trattato solo in minima parte dei problemi della selezione o dell'assunzione del personale.

Quest'anno, l'UFPER ha elaborato un documento intitolato «Stratégies en matière de politique du personnel et de l'organisation pour les années 90», che definisce gli obiettivi generali per migliorare la competitività dell'amministrazione federale. Con tali strategie si riconosce che l'incoraggiamento presso le diverse comunità linguistiche, identificato come condizione per il rispetto dei principi del federalismo e della parità di trattamento, deve trovare nuove vie o forme di espressione, diverse da quelle sviluppate durante il decennio precedente. Queste nuove vie sono proposte qui di seguito, nel capitolo delle risposte alle raccomandazioni, in particolare al punto 3.2.

¹ Battelle, Les minorités linguistiques dans d'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, gennaio 1985

La questione della lingua di lavoro è anch'essa centrale. L'amministrazione garantisce ad ognuno il diritto di redigere nella propria lingua e di conoscere solo passivamente un'altra lingua ufficiale. Tale principio è da applicarsi a qualsiasi tipo di compiti e di tecniche, comprese le nuove tecnologie.

3. Esame delle raccomandazioni e interventi previsti

3.1. Applicazione da parte dei dipartimenti dei provvedimenti previsti nelle istruzioni.

I membri del Consiglio federale ritengono essenziale l'impegno dei dipartimenti e degli uffici nell'applicazione delle istruzioni da esso emanate. Essi hanno d'altronde l'intenzione di intensificare gli sforzi per motivare e stimolare gli uffici, adottando in un futuro molto prossimo nuove strategie sulla base della raccomandazione 3.2.

Sono altresì convinti che solo un approccio qualitativo caratteristico di queste nuove strategie possa soddisfare tanto ad una moderna gestione del personale quanto alla raccomandazione 3.3.1 del rapporto di ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

3.2. Obiettivi della gestione del personale e provvedimenti in favore delle minoranze linguistiche.

Per la legislatura 1991-1995 l'UFPER si è fissato i seguenti obiettivi:

- stimolare gli uffici affinché integrino il promovimento delle minoranze linguistiche nella loro gestione del personale per obiettivi e ridefiniscano le responsabilità e la ripartizione dei compiti fra l'UFPER e gli altri uffici;
- completare l'obiettivo quantitativo della rappresentanza delle comunità linguistiche mediante un obiettivo qualitativo, ossia la negoziazione di «*accordi di promozione linguistica*» fra il direttore o la direttrice di ogni ufficio e il/la capo dipartimento;
- costituire una rete di collaboratori e collaboratrici attorno ad un nucleo di persone che assumono una funzione di collegamento nell'ambito di questa strategia «decentralizzata» di negoziazione di accordi; l'adozione della raccomandazione 3.2.2 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale costituirebbe un metodo per garantire la possibilità di assumere tale funzione, ossia la designazione in seno ad ogni Dipartimento di un/una responsabile degli interessi delle comunità linguistiche che collaborerebbe direttamente con il Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER;

- assumere una funzione di coordinamento della strategia degli accordi di promovimento linguistico e di un ruolo consultivo in materia di analisi, concezione, realizzazione e seguito degli impegni presi; tale campo di intervento concerne l'assunzione, la formazione, il perfezionamento, le promozioni, le condizioni di lavoro, l'accoglienza.

Questo piano d'intervento rappresenta una risposta diretta alla raccomandazione 3.2 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Uno sviluppo in tal senso equivale in effetti alla creazione di un sistema decentralizzato dove ogni parte è direttamente responsabile dei suoi obiettivi specifici. Ciò implica una presa di coscienza della problematica dei rapporti fra comunità linguistiche e della loro rappresentanza, consentendo un funzionamento secondo i principi di una gestione moderna ed efficace, che sviluppa motivazioni e si fonda sulle peculiarità di ogni contesto, come pure sugli obiettivi scelti dalle persone interessate ed adattati ad ogni servizio.

Questo sistema di «accordi di promozione linguistica» consentirà di evitare l'adozione immediata di una strategia più brutale, ossia l'imposizione di quote da raggiungere in periodi determinati, con ripercussioni affatto garantite.

3.3 Necessità di adottare norme transitorie per migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche.

Le norme tese a privilegiare, a parità di qualifiche, la nomina di esponenti di minoranze linguistiche sono già contenute nelle Istruzioni del 1983, ma nella forma di quote flessibili. Invece di introdurre quote rigide, il Consiglio federale ha l'intenzione di prendere provvedimenti diversi, come ad esempio esigere che i dossier di nomina contengano parimenti le informazioni sulla migliore candidatura non considerata appartenente ad un altro gruppo linguistico, ed esigere che le autorità di nomina esaminino i motivi invocati per la scelta dell'una o dell'altra candidatura. Grazie a questo sistema l'autorità di nomina potrà esercitare direttamente la propria influenza e garantire il rispetto delle istruzioni del Consiglio federale sulla rappresentanza delle comunità linguistiche.

Nel dirigere e nell'assistere il personale, i responsabili dovranno dar prova di maggior comprensione verso le minoranze linguistiche, onde accogliere debitamente i collaboratori e le collaboratrici nonché incoraggiare la comunicazione fra tutti i membri del gruppo. A tal fine, è necessario sviluppare un progetto di formazione continua dei capi e delle capo del personale che comprenda la questione delle minoranze, dal punto di vista dell'appartenenza sia linguistica che del sesso.

Inoltre, onde ottenere effetti moltiplicatori, il Consiglio federale vigilerà specialmente affinché vi sia una migliore rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle funzioni «personale».

L'amministrazione federale sorveglierà inoltre attentamente la composizione di commissioni, gruppi di lavoro e altri organi interni. Non di rado, infatti, questi gruppi contano, data la loro esiguità, pochi rappresentanti delle lingue latine, che rischiano quindi l'isolamento, mentre il funzionamento interculturale non viene minimamente garantito.

3.4 Assunzione di esponenti delle minoranze linguistiche

La diffusione delle offerte di posti di lavoro dell'amministrazione generale della Confederazione è di competenza dell'UFPER. Oltre a «*Il Posto*», bollettino dei posti vacanti della Confederazione, che appare ogni settimana simultaneamente nelle tre lingue ufficiali, le offerte di lavoro principali sono pubblicate regolarmente su una rete di giornali regionali. Secondo le nostre statistiche, tuttavia, i posti messi a concorso sono spesso occupati mediante mutazioni interne, per cui tali pubblicazioni hanno un'importanza relativa sull'assunzione esterna.

La diffusione dell'informazione nei cantoni latini sui posti vacanti è attualmente oggetto di studio, sia per quanto riguarda la pubblicità mirata che ogni ufficio potrebbe fare nella regione di propria scelta, sia per le campagne di informazione a carattere generale condotte su richiesta presso istituti professionali ed università.

L'UFPER ha appena istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare modalità e mezzi per giungere ad una migliore ripartizione delle offerte di posti di lavoro nelle diverse regioni del Paese. Inoltre, grazie all'assunzione di una collaboratrice il 1° ottobre 1991, potrà dare inizio all'attuazione del progetto "Borsa dell'impiego" previsto nel programma di legislatura 1991-1995. Questo servizio integrerà le attività di diffusione utili alle minoranze linguistiche.

Le offerte di impiego comportano anche il problema delle esigenze relative alle conoscenze linguistiche esplicitamente richieste. Sono state fatte diverse esperienze. Dopo che, per numerosi anni, è stata indicata esplicitamente negli annunci di concorso la lingua madre richiesta, si è passati ad una nuova formula, che prevede unicamente conoscenze linguistiche. Tale provvedimento non ha tuttavia condotto ai risultati attesi.

Una possibile soluzione consisterebbe nel fare un passo ulteriore e limitare le esigenze linguistiche ai casi singoli dove le stesse sono assolutamente necessarie. Questo implicherà comunque un'analisi dei posti con riguardo il carattere multiculturale e plurilinguistico che il Consiglio federale intende preservare nell'amministrazione generale della Confederazione.

Bisognerà inserire nel Bollettino dei posti vacanti, nonché negli annunci collettivi pubblicati quotidianamente nella rubrica «Impieghi federali», una affermazione a carattere generale del tipo: «Nell'ambito della politica di promozione delle minoranze linguistiche, la Confederazione invita particolarmente i cittadini dei cantoni latini a presentare la propria candidatura. Se neces-

sario, può essere offerta una formazione linguistica». La formazione diviene così atto positivo con cui la Confederazione preserva il proprio plurilinguismo.

Mantenere e rafforzare la pluralità culturale della capitale significa prendere in considerazione un elemento importante della qualità di vita dei/delle rappresentanti delle minoranze linguistiche. E' per questo motivo che il Consiglio federale ritiene utile dedicare la dovuta attenzione al problema della scolarizzazione dei bambini di lingua italiana e francese a Berna, soprattutto per ciò che riguarda le scelte pedagogiche fondamentali (istruzione interculturale, bi- e trilinguismo, scelte personalizzate e rapporti flessibili tra la lingua madre e le altre lingue, ecc). Tenuto conto, tuttavia, del principio della territorialità e delle competenze in materia d'istruzione pubblica, ai servizi federali interessati dovrebbe essere accordato il tempo sufficiente per effettuare i lavori preliminari e le analisi utili al fine di determinare le opzioni pedagogiche e strutturali di base.

Per i romandi un mezzo incontestato per ristabilire un equilibrio fra le comunità linguistiche nell'amministrazione generale della Confederazione è la decentralizzazione. Questa dovrebbe tuttavia essere parte integrante di una politica globale atta a preservare e valorizzare la pluralità linguistica in seno all'amministrazione federale, ovunque questa risiederà. Si tratta di un provvedimento per il quale il Consiglio federale si adopera ormai da diverso tempo.

3.5 Le competenze linguistiche in un'amministrazione plurilinguistica

La negoziazione di «*accordi di promozione linguistica*» consentirà di rispondere in modo preciso a tale raccomandazione.

Questo sistema implica infatti, lo studio dettagliato di ogni posto messo a concorso per il quale devono essere definite esigenze linguistiche particolari. Tali esigenze dovranno essere tradotte da un'offerta di formazione linguistica personalizzata secondo la candidatura scelta.

Importante anche la diversificazione e il rinnovamento dell'offerta di formazione linguistica in modo da renderla attraente e credibile. L'UFPER esaminerà i diversi modelli possibili, quali corsi intensivi, soggiorni linguistici, metodi di apprendimento in «tandem», corsi di comunicazione plurilingue, ecc.

3.6 Possibilità di lavorare nella propria lingua madre

E' necessario che ognuno possa lavorare nella propria lingua: si tratta di mantenere e difendere tale diritto, precisando però che ciò non deve condurre ad una frattura della comunicazione diretta, ma che deve essere alla base di un funzionamento fondamentalmente flessibile, diretto e plurilingue.

In particolare, di fronte alle nuove tecnologie, l'adeguamento ad un posto di lavoro non deve essere ostacolato da barriere linguistiche. Il Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER e l'Ufficio federale d'informatica si sono impegnati in uno studio sull'argomento in modo da proporre una soluzione ottimale entro il minor tempo possibile, affinché ognuno possa lavorare con *software* nella propria lingua madre. Un nuovo modello di funzionamento potrebbe essere proposto e attuato nel corso del '92. La realizzazione di tale progetto rafforzerebbe parimenti l'attrattiva e la competitività dei posti di lavoro in seno all'amministrazione federale.

In quanto alla traduzione, il nostro Consiglio considera prioritario assicurare un trattamento equo a tutte le lingue ufficiali, tenendo conto tuttavia che nella realtà pratica, sebbene tutti o quasi capiscano due lingue, è ben più difficile trovare collaboratori o collaboratrici trilingui. Per questa ragione, ci si è adoperati in modo particolare per aumentare le traduzioni in lingua italiana. A partire dal gennaio 1990, la Raccolta Ufficiale e il Foglio federale sono pubblicati simultaneamente nelle tre lingue e i disegni di legge inviati in procedura di consultazione sono elaborati anche in italiano.

Contrariamente a quanto avviene per il francese e il tedesco, le traduzioni in italiano, salvo quelle di testi settoriali per i quali si ricorre ai servizi di traduzione dei dipartimenti interessati, sono centralizzate presso i Servizi linguistici centrali (Sezione italiana) della Cancelleria federale. La centralizzazione deriva dal fatto che, vista la proporzione degli italofoeni nell'amministrazione federale, i lavori legislativi preliminari vengono effettuati in due lingue e l'italiano appare spesso soltanto al momento della pubblicazione del prodotto finale. Inoltre l'aumento degli effettivi dei servizi di traduzione è ostacolato dalla mancanza di traduttori e traduttrici di lingua italiana, nonché dalla carenza di locali e attrezzature adeguati. Siamo quindi portati a considerare provvedimenti complementari, come ad esempio l'aumento dell'attrattiva dei posti o la decentralizzazione di alcuni servizi di traduzione nelle regioni italofone.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la riorganizzazione dei servizi di traduzione fornirà prossimamente un rapporto che riguarderà anche tale raccomandazione. Il Consiglio federale è del parere che la volontà di promuovere un'amministrazione plurilingue implichi la necessità di servizi di traduzione che diano prova di particolare professionalità, organizzazione ed efficienza. Il Consiglio federale ha già deciso di rafforzare la traduzione italiana con un provvedimento adottato in occasione della seduta del 4 settembre 1991: creare, secondo un piano quadriennale, 40 posti di traduttori e traduttrici di lingua italiana.

3.7 Rapporto di gestione: dati relativi all'evoluzione della situazione e valutazione delle ripercussioni delle istruzioni

Le statistiche - in particolare quelle sulle nomine rispetto alla lingua madre - elaborate fino ad oggi dal Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER, hanno rilevato l'importanza del

sario, può essere offerta una formazione linguistica». La formazione diviene così atto positivo con cui la Confederazione preserva il proprio plurilinguismo.

Mantenere e rafforzare la pluralità culturale della capitale significa prendere in considerazione un elemento importante della qualità di vita dei/delle rappresentanti delle minoranze linguistiche. E' per questo motivo che il Consiglio federale ritiene utile dedicare la dovuta attenzione al problema della scolarizzazione dei bambini di lingua italiana e francese a Berna, soprattutto per ciò che riguarda le scelte pedagogiche fondamentali (istruzione interculturale, bi- e trilinguismo, scelte personalizzate e rapporti flessibili tra la lingua madre e le altre lingue, ecc). Tenuto conto, tuttavia, del principio della territorialità e delle competenze in materia d'istruzione pubblica, ai servizi federali interessati dovrebbe essere accordato il tempo sufficiente per effettuare i lavori preliminari e le analisi utili al fine di determinare le opzioni pedagogiche e strutturali di base.

Per i romandi un mezzo incontestato per ristabilire un equilibrio fra le comunità linguistiche nell'amministrazione generale della Confederazione è la decentralizzazione. Questa dovrebbe tuttavia essere parte integrante di una politica globale atta a preservare e valorizzare la pluralità linguistica in seno all'amministrazione federale, ovunque questa risiederà. Si tratta di un provvedimento per il quale il Consiglio federale si adopera ormai da diverso tempo.

3.5 Le competenze linguistiche in un'amministrazione plurilinguistica

La negoziazione di «*accordi di promozione linguistica*» consentirà di rispondere in modo preciso a tale raccomandazione.

Questo sistema implica infatti, lo studio dettagliato di ogni posto messo a concorso per il quale devono essere definite esigenze linguistiche particolari. Tali esigenze dovranno essere tradotte da un'offerta di formazione linguistica personalizzata secondo la candidatura scelta.

Importante anche la diversificazione e il rinnovamento dell'offerta di formazione linguistica in modo da renderla attraente e credibile. L'UFPER esaminerà i diversi modelli possibili, quali corsi intensivi, soggiorni linguistici, metodi di apprendimento in «tandem», corsi di comunicazione plurilingue, ecc.

3.6 Possibilità di lavorare nella propria lingua madre

E' necessario che ognuno possa lavorare nella propria lingua: si tratta di mantenere e difendere tale diritto, precisando però che ciò non deve condurre ad una frattura della comunicazione diretta, ma che deve essere alla base di un funzionamento fondamentalmente flessibile, diretto e plurilingue.

In particolare, di fronte alle nuove tecnologie, l'adeguamento ad un posto di lavoro non deve essere ostacolato da barriere linguistiche. Il Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER e l'Ufficio federale d'informatica si sono impegnati in uno studio sull'argomento in modo da proporre una soluzione ottimale entro il minor tempo possibile, affinché ognuno possa lavorare con *software* nella propria lingua madre. Un nuovo modello di funzionamento potrebbe essere proposto e attuato nel corso del '92. La realizzazione di tale progetto rafforzerebbe parimenti l'attrattiva e la competitività dei posti di lavoro in seno all'amministrazione federale.

In quanto alla traduzione, il nostro Consiglio considera prioritario assicurare un trattamento equo a tutte le lingue ufficiali, tenendo conto tuttavia che nella realtà pratica, sebbene tutti o quasi capiscano due lingue, è ben più difficile trovare collaboratori o collaboratrici trilingui. Per questa ragione, ci si è adoperati in modo particolare per aumentare le traduzioni in lingua italiana. A partire dal gennaio 1990, la Raccolta Ufficiale e il Foglio federale sono pubblicati simultaneamente nelle tre lingue e i disegni di legge inviati in procedura di consultazione sono elaborati anche in italiano.

Contrariamente a quanto avviene per il francese e il tedesco, le traduzioni in italiano, salvo quelle di testi settoriali per i quali si ricorre ai servizi di traduzione dei dipartimenti interessati, sono centralizzate presso i Servizi linguistici centrali (Sezione italiana) della Cancelleria federale. La centralizzazione deriva dal fatto che, vista la proporzione degli italofoeni nell'amministrazione federale, i lavori legislativi preliminari vengono effettuati in due lingue e l'italiano appare spesso soltanto al momento della pubblicazione del prodotto finale. Inoltre l'aumento degli effettivi dei servizi di traduzione è ostacolato dalla mancanza di traduttori e traduttrici di lingua italiana, nonché dalla carenza di locali e attrezzature adeguati. Siamo quindi portati a considerare provvedimenti complementari, come ad esempio l'aumento dell'attrattiva dei posti o la decentralizzazione di alcuni servizi di traduzione nelle regioni italofone.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la riorganizzazione dei servizi di traduzione fornirà prossimamente un rapporto che riguarderà anche tale raccomandazione. Il Consiglio federale è del parere che la volontà di promuovere un'amministrazione plurilingue implichi la necessità di servizi di traduzione che diano prova di particolare professionalità, organizzazione ed efficienza. Il Consiglio federale ha già deciso di rafforzare la traduzione italiana con un provvedimento adottato in occasione della seduta del 4 settembre 1991: creare, secondo un piano quadriennale, 40 posti di traduttori e traduttrici di lingua italiana.

3.7 Rapporto di gestione: dati relativi all'evoluzione della situazione e valutazione delle ripercussioni delle istruzioni

Le statistiche - in particolare quelle sulle nomine rispetto alla lingua madre - elaborate fino ad oggi dal Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER, hanno rilevato l'importanza del

fenomeno di sottorappresentanza delle minoranze linguistiche e la lentezza con cui la situazione evolve. Il metodo di raccolta delle informazioni è tuttavia troppo approssimativo e incompleto, al punto che alcuni risultati diventano difficili da interpretare.

Attualmente si esamina la possibilità di riorganizzare l'elaborazione elettronica dei dati statistici, concernenti il personale, in seno all'UFPER, che rinnovando il sistema correntemente in uso, dovrebbe permettere di sviluppare abbastanza rapidamente le statistiche sull'impiego del personale e sull'evoluzione della rappresentanza delle comunità linguistiche.

4. Conclusione

Il Consiglio federale ritiene che i provvedimenti introdotti fino ad ora siano stati utili per prendere atto della situazione delle minoranze linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione, nonché della necessità di adottare provvedimenti permanenti per sostenere e controllare l'evoluzione di tale situazione.

Ritiene necessario passare fin d'ora a una seconda fase operativa, caratterizzata dalle nuove strategie di cui sopra - accordi per la promozione linguistica - maggiormente imperniate sulla qualità e differenziate a seconda della situazione propria ad ogni ufficio, e di mantenere, automatizzandoli, i controlli statistici.

Il Consiglio federale si propone quindi di introdurre tali provvedimenti e di sperimentarli. Dopo un periodo di osservazione probante farà di nuovo un bilancio della situazione per verificare se l'evoluzione sarà stata positiva e sufficiente o se occorrerà introdurre provvedimenti più coercitivi.

IN NOME DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO
Il Presidente della Confederazione

Il Cancelliere della Confederazione



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'INTÉRIEUR
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Berne, le 18 septembre 1991

Au Conseil fédéral

Commission de gestion du Conseil national

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

Avis du Conseil fédéral

Corapport

à la proposition du DFF du 13.9.91.

Le projet de réponse présenté par le DFF soulève de notre part les remarques et les propositions suivantes :

1. La réponse à la Commission de gestion et celle à la motion Cavadini 91.3194 doivent être traitées en même temps, vu l'unité de matière et pour assurer la correspondance des prises de position. Le projet de réponse à la motion Cavadini doit en outre être adapté aux décisions de notre conseil du 4 septembre dernier.
2. Au ch. 3.2, p. 4, 2e alinéa (version française), nous proposons la modification suivante : "Ce système d'accords de promotion linguistique pourrait constituer un banc d'essai, avant l'introduction éventuelle d'une stratégie plus stricte qui serait celle de quotas rigides pour une période déterminée". Au ch. 3.3, p. 4, 1er alinéa, la modification suivante : "Avant d'introduire éventuellement des quotas rigides, le Conseil fédéral a l'intention de prendre...".

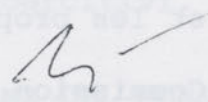
Le projet de réponse du DFF sur la question des quotas nous paraît bien sévère envers un tel système. Le DFI a introduit des quotas linguistiques à partir du 1er janvier de cette année; déjà maintenant, on peut en constater les impulsions positives. Le Conseil fédéral devrait donc manifester sa disponibilité à évaluer sérieusement les possibilités d'application d'un système de quotas. Il devrait d'ailleurs s'exprimer dans ce sens quant au point 6 de la motion Cavadini (à accepter sous forme de postulat).

3. Au ch. 3.7, p. 7, 2e alinéa (version française), nous proposons la modification suivante : "...développer assez rapidement des statistiques sur l'engagement du personnel et l'évolution de la représentation des communautés linguistiques, par rapport à la fonction et à la classe de traitement des fonctionnaires".

De cette façon, le Conseil fédéral répond de façon plus précise et tient compte également du point 1 de la motion Cavadini.

Nous aimerions attirer votre attention sur le fait qu'il existe des nuances très sensibles entre la traduction française et allemande et que cette dernière est plus rigide.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR



Flavio Cotti



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

CHANCELIER DE LA CONFÉDÉRATION Berne, le 27 septembre 1991

Berne, le 30 septembre 1991

Au Conseil fédéral

Commission de gestion du
 Conseil national

Commission de gestion du Conseil national
 Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des
 communautés linguistiques dans l'administration générale de la
 Confédération
 Avis du Conseil fédéral

prise de position

au co-rapport du DFI du 18 septembre 1991

Nous ne sommes pas d'accord avec les deux modifications proposées au point 2 du co-rapport: nous ne pensons pas que le Conseil fédéral doive manifester une quelconque intention d'introduire des quotas rigides. Un quota rigide conduit rapidement à ne pouvoir, pour certains postes déterminés, plus engager qu'un-e représentant-e d'une seule minorité linguistique, voire d'un sexe déterminé.

On renoncerait dès lors à engager le/la ou un-e des meilleur-e-s candidat-e-s pour un poste. On ferait des représentant-e-s des minorités des fonctionnaires de seconde zone, utiles seulement pour remplir les quotas.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES

Stich

Stich

24 exemplaires allemand
 6 exemplaires français
 2 exemplaires italien

CHANCELLERIE FEDERALE
LE CHANCELIER DE LA CONFEDERATION

Berne, le 30 septembre 1991

Commission de gestion du
Conseil national

3003 Berne

Représentation des communautés linguistiques dans l'administration
générale de la Confédération

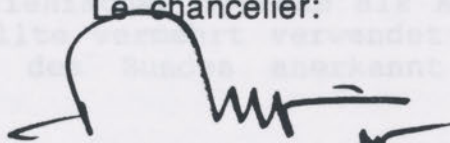
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Veillez trouver ci-joint la réponse du Conseil fédéral à votre lettre du 28 mai dernier sur la représentation des Communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission de gestion, l'assurance de notre considération distinguée.

CHANCELLERIE FEDERALE DE LA
CONFEDERATION

Le chancelier:



F. Couchepin

Annexes:

- 24 exemplaires allemand
- 6 exemplaires français
- 2 exemplaires italien

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS

Bericht an den Bundesrat vom 28. Mai 1991 über die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung

STELLUNGNAHME DES BUNDESRATES

Der Bundesrat hat den Inspektionsbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats über die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung zur Kenntnis genommen. Er antwortet auf die darin enthaltenen Empfehlungen folgendermassen.

1. Vorbemerkungen

Seit vielen Jahren strebt der Bundesrat in seiner Personalpolitik eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Sprachgemeinschaften unseres Landes und deren möglichst gute Integration an. Zahlreiche Bestimmungen in diesem Bereich belegen es, so zum Beispiel die Weisungen des Bundesrates vom 12. Januar 1983 über die Vertretung der sprachlichen Gemeinschaften in der allgemeinen Bundesverwaltung, die Beamtenordnung (1), das Leitbild der Personalpolitik des Bundes vom 20. Januar 1988 und dessen Bestätigung im Leitbild des Bundesrates zur Personal- und Organisationsentwicklung in der allgemeinen Bundesverwaltung vom 18. Juni 1990.

Schliesslich hält der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. März 1991 über die Revision des Sprachenartikels der Bundesverfassung (Art. 116 BV) - besonders in Ziffer 125.3 - fest: Es "sollte eine grundsätzliche Gleichberechtigung der vier schweizerischen Landessprachen auf Bundesebene, soweit dies sinnvollerweise verwirklicht werden kann, angestrebt werden. Dies bedeutet in erster Linie eine konsequente Einhaltung der verfassungsmässigen Gleichberechtigung der italienischen Sprache als Amtssprache. Aber auch das Rätoromanische sollte vermehrt verwendet und in weiteren Bereichen als Amtssprache des Bundes anerkannt und gehandhabt werden" (BB1 1991 II 328).

Nun zeigen aber die statistischen Kontrollen, die der Bundesrat regelmässig durchführen lässt, dass sich trotz der klaren Ziele die Situation für die Angehörigen der Sprachminderheiten qualitativ und quantitativ kaum oder nur langsam verbessert. Obwohl diese Feststellung nicht für alle Bereiche der allgemeinen Bundesverwaltung in gleichem Masse gilt, zeigt sich der Bundesrat über einige Folgen einer ungleichen Ausgangssituation besorgt:

- Die Sprachminderheiten sind in den Lohnklassen 18 - 25 untervertreten. Da sich aus diesen Lohnklassen das Nachwuchskader rekrutiert, sind die Französisch-, Italienisch- und

Romanischsprachigen in Kaderpositionen automatisch untervertreten.

- Daraus erklären sich zumindest teilweise die Schwierigkeiten, zweisprachige Amtsdirektionen zu schaffen.
- Auch bei den neu geschaffenen Stellen liegt der Anteil der Französisch-, Italienisch- und Romanischsprachigen unter dem Durchschnitt. Dieser schwer erklärbaren Tatsache müssen wir Rechnung tragen.

Wie der Inspektionsbericht zeigt, stösst die Anwendung der bundesrätlichen Weisungen auf Schwierigkeiten. Der Bundesrat ist sich dessen bewusst. In der vorliegenden Stellungnahme schlägt er nach einer Lagebeurteilung neue Kontrollinstrumente und Massnahmen vor, die die bestehenden Mängel beheben sollen.

2. Lagebeurteilung

In der Frage um eine ausgewogene Vertretung der Sprachminderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung kommt der Rekrutierung zentrale Bedeutung zu. Das Zentrum für empirische Wirtschaftsforschung Battelle in Genf hat dazu 1985 eine Studie publiziert.¹ Dem Erscheinungsbild der Bundesverwaltung in den Medien wird im Schlussbericht besondere Bedeutung zugemessen. Damit der Arbeitsmarkt optimal erreicht werden kann, ist die Entwicklung einer umfassenden Informationspolitik notwendig, die den Bedürfnissen der Verwaltung entspricht und auf die Zielgruppen zugeschnitten ist. In den letzten Jahren haben die Dienste für Weiterbildung ein Konzept zur Kaderpolitik und Kurse zur Führungsschulung in den Bereichen Planung, Beurteilung und Karrierenberatung entwickelt. Diese Kurse wurden aber nur unregelmässig angeboten und befassten sich höchstens am Rande mit Fragen der Selektion und Rekrutierung von Personal.

Dieses Jahr hat das EPA ein Leitbild zur Personal- und Organisationspolitik der 90er Jahre ausgearbeitet. Damit soll die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesverwaltung auf dem Arbeitsmarkt verbessert und ihre Attraktivität als Arbeitgeberin vergrössert werden. Dieses Leitbild trägt mit der Zielsetzung der Förderung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung den Grundsätzen des Föderalismus und der Gleichbehandlung Rechnung. Doch nur neue Wege und Ausdrucksformen der Personalpolitik können dieser Zielsetzung gerecht werden. Wir werden sie weiter unten in unserer Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission erläutern (siehe dazu besonders Punkt 3.2).

Eine weitere wichtige Frage betrifft die **Arbeitssprache**. Die Angestellten der Bundesverwaltung haben das Recht, in der eigenen Sprache zu schreiben und eine andere Amtssprache nur passiv zu beherrschen. Dieser Grundsatz muss in allen Arbeitsbereichen, auch in denen der Technik anwendbar sein, insbesondere aber im Umgang mit neuen Technologien.

¹ Battelle, Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, janvier 1985

3. Prüfung der Empfehlungen und eigene Absichten

3.1 Die Beachtung der Vorschriften in den Departementen

Der Bundesrat legt grossen Wert darauf, dass die Departemente und Aemter seine Vorschriften befolgen. Er sieht im übrigen vor, die Aemter mit neuen Zielsetzungen im Sinne der Empfehlung 3.2 noch stärker zu motivieren und anzuspornen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass nur die qualitative Sichtweise, wie sie dieses neue Leitbild nahelegt, der Forderung nach einer modernen, elastischen und wirksamen Personalführung gerecht wird und auf die Empfehlung 3.3.1 des Inspektionsberichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats antwortet.

3.2 Ziele der Personalführung und Massnahmen zugunsten der Sprachminderheiten

Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA sieht für die Legislaturperiode 1991-1995 folgende Massnahmen vor:

- Die Bundesämter werden angewiesen, die Förderung der Sprachminderheiten als Ziel in ihre Personalpolitik einzubeziehen; die Verantwortlichkeit und Aufgabenteilung zwischen dem EPA und den einzelnen Bundesämtern sollen neu definiert werden.
- Die quantitativen Zielsetzungen hinsichtlich einer ausgewogenen Vertretung der Sprachgemeinschaften sollen um ein qualitatives Element erweitert werden: zwischen der Amts- und der Departementsleitung werden Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung getroffen.
- Ein Netz von Kontaktpersonen soll aufgebaut werden, die bei der Durchsetzung der dezentralen Massnahme der Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung die Funktion eines Bindegliedes zwischen dem betroffenen Amt und dem Dienst für sprachliche Gemeinschaften übernehmen. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats empfiehlt im Punkt 3.2.2 ihres Berichts, dafür in jedem Departement eine Person zu ernennen, die sich für die Interessen der Sprachminderheiten verantwortlich ist und direkt mit dem Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA zusammenarbeitet.
- Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA übernimmt die Koordination der Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung und berät die beteiligten Aemter und Departemente bei der Situationsanalyse sowie bei der Konzeption, Umsetzung und Befolgung dieser Vereinbarungen. Dazu gehören die Bereiche Rekrutierung, Aus- und Weiterbildung, Beförderung, Arbeitsbedingungen, Betreuung der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, usw.

Dieser Massnahmenkatalog antwortet direkt auf die entsprechenden Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats. Mit der darin vorgesehenen Dezentralisierung legt er den Grundstein zu einer modernen und wirksamen Personalpolitik, die auf jeden Dienst zugeschnittene Anreize formuliert und Zielsetzungen entwickelt. Damit entsteht ein Netzwerk, in dem jeder Teil für seine eigenen Ziele verantwortlich ist. Das bedingt jedoch, dass sich alle

Beteiligten der Probleme um die Vertretung der Sprachgemeinschaften bewusst werden.

Dieses System von Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung könnte versuchsweise eingeführt werden, bevor man eventuell zu einschneidenderen Massnahmen wie quantifizierten Zielvorgaben im Sinne einer Quotenregelung übergeht.

3.3 Uebergangsregelungen zu einer ausgewogenen Vertretung der Sprachminderheiten

Bereits die Weisungen von 1983 sehen vor, dass im Falle von Wahlen oder Beförderungen bei gleichen Fähigkeiten Vertreterinnen oder Vertreter der Sprachminderheiten vorzuziehen sind; allerdings sind keine strengen Quoten festgelegt. Bevor der Bundesrat allenfalls quantifizierte Zielvorgaben einführt, beabsichtigt er andere Massnahmen: er fordert beispielsweise, dass sich bei den Ernennungsunterlagen jeweils auch das Dossier der besten Kandidatin oder des besten Kandidaten befindet, die nicht berücksichtigt wurden und einer sprachlichen Minderheit angehören. Bei einer Ernennung soll die zuständige Wahlbehörde zudem die Gründe, die für die vorgeschlagene Person sprechen, genau überprüfen.

Eine weitere Massnahme betrifft die optimale Integration der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Sprachminderheiten ins Team. Dazu muss das Verständnis der Personalverantwortlichen für diese Minderheiten gefördert werden. Es ist daher vorgesehen, ein Weiterbildungsprogramm für Personalchefs und Personalchefinnen zu entwickeln, das auch Fragen der Sprach- und Geschlechtszugehörigkeit behandelt.

Besondere Bedeutung kommt der Vertretung der Sprachminderheiten bei den Personaldiensten zu, da sie die gewünschte Entwicklung positiv beeinflussen können.

Die Bundesverwaltung richtet ihre Aufmerksamkeit auch auf die Zusammensetzung der Kommissionen, Arbeitsgruppen und anderer interner Organe. Denn insbesondere in kleinen Gruppen sind die Sprachminderheiten oft schlecht vertreten, eine Situation die häufig zur Isolierung führt und den interkulturellen Dialog sicher nicht fördert.

3.4 Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten aus Sprachminderheiten

Für die Verbreitung von Stelleninseraten der allgemeinen Bundesverwaltung ist das EPA zuständig. Die wichtigsten Stelleninserate erscheinen nicht nur jede Woche im dreisprachigen Stellenanzeiger des Bundes "die Stelle", sondern auch in bestimmten Tageszeitungen. Die Wirkung dieser Inserate auf die Rekrutierung von externen Bewerbern ist aber gering, weil die Stellen, wie die Statistik zeigt, oft intern besetzt werden.

Die Frage der besseren Verbreitung der Informationen über die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Bundesverwaltung in den französisch-, italienisch- und romanischsprachigen Landesteilen wird geprüft. Dies gilt sowohl für die gezielte Werbung jedes Amtes in einer ausgewählten Region als auch für allgemeine

Informationskampagnen, die auf Anfrage in Berufsschulen und Universitäten durchgeführt werden können.

Das EPA hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Voraussetzungen und die Mittel für eine bessere Verbreitung der Stellenangebote in den verschiedenen Landesteilen prüfen soll. Das EPA wird mit einer Mitarbeiterin, die ihre Stelle am 1. Oktober antritt, mit der Umsetzung des für die Legislaturperiode 91-95 vorgesehenen Projekt "Stellenbörse" beginnen. Darin werden auch Werbekampagnen, die speziell die Sprachminderheiten ansprechen sollen, ihren Platz haben.

Die ausdrückliche Nennung der sprachlichen Anforderungen in den Stelleninseraten ist ein weiteres Problem. Nachdem jahrelang in den Stellenausschreibungen eine bestimmte Muttersprache als Anstellungsbedingung vorgeschrieben wurde, werden heute bestimmte Sprachkenntnisse gefordert. Doch auch diese neue Praxis brachte nicht den gewünschten Erfolg.

Der Bundesrat macht nun einen weitergehenden Vorschlag: Die sprachlichen Anforderungen sollen nur noch in den absolut notwendigen Fällen erwähnt werden. Jede Stelle müsste also auf die sprachlichen Anforderungen hin geprüft werden. Dabei muss die Absicht des Bundesrates, die sprachliche und kulturelle Vielfalt in der allgemeinen Bundesverwaltung zu erhalten, besonders beachtet werden.

Im Stellenanzeiger wie auch in den Sammelanzeigen, die unter der Rubrik "Bundesstellen" in der Tagespresse erscheinen, müsste - sozusagen als Generalanweisung - folgender Zusatz angefügt werden: "Im Rahmen der Politik des Bundes zur Förderung der sprachlichen Minderheiten sind Bewerbungen französischer, italienischer und romanischer Kandidatinnen und Kandidaten ganz besonders erwünscht. Bei Bedarf erhalten sie nach der Anstellung die notwendige sprachliche Ausbildung." Mit seinem Angebot einer sprachlichen Ausbildung für die Sprachminderheiten, leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Sprachenvielfalt.

Für die Angehörigen der Sprachminderheiten erhöht die Bewahrung und die Verstärkung der Kulturvielfalt in der Bundesstadt die Lebensqualität wesentlich. Darum beschäftigt sich der Bundesrat eingehend mit der Frage der Schulen für die französisch- und italienischsprachigen Kinder in Bern. Kernpunkt ist die Frage nach der grundlegenden pädagogischen Ausrichtung (interkulturelle Erziehung, Zwei- oder Dreisprachigkeit, individuelle Wahl und flexible Beziehungen zwischen Muttersprache und anderen Sprachen, usw.). Weil es das Territorialitätsprinzip und die Schulhoheit der Kantone zu berücksichtigen gilt, brauchen die betroffenen Bundesämter eine gewisse Zeit für die nötigen Vorarbeiten und die Analysen, aufgrund derer dann die pädagogischen und strukturellen Entscheidungen getroffen werden können.

Was die Romands betrifft, so kann über die Dezentralisierung eine ausgewogene Vertretung ihrer Sprachminderheit in der allgemeinen Bundesverwaltung erreicht werden. Die Dezentralisierung muss aber auch in eine umfassende Politik eingebettet sein, damit die Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung, wo immer sich ihre Dienststellen auch befinden, tatsächlich bewahrt wird und ein

charakteristisches Merkmal bleibt. Dies entspricht einer Politik, die der Bundesrat schon seit einiger Zeit verfolgt.

3.5 Die Sprachkenntnisse in einer mehrsprachigen Verwaltung

Der Abschluss von Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung bringt eine klare Antwort auf die entsprechende Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission. Wie bereits erwähnt, wird bei jeder neu zu besetzenden Stelle genau geprüft, welche Sprachkenntnisse tatsächlich erforderlich sind. Auf diese Anforderungen und auf die persönlichen Bedürfnisse der ausgewählten Person müssen Sprachkurse zugeschnitten werden, zu denen auch Intensivkurse gehören, die mehrmals pro Jahr oder nach Bedarf angeboten werden.

Damit das Angebot der sprachlichen Ausbildung attraktiv und glaubwürdig ist, muss es diversifiziert und moderner gestaltet werden. Das EPA verschiedenemögliche Modelle wie Intensivkurse, Sprachaufenthalte, "Tandem"-Lernmethode, mehrsprachige Kommunikationskurse, usw.

3.6 Die Muttersprache als Arbeitssprache

In der Muttersprache arbeiten zu können ist ein Recht, an dem es festzuhalten und das es zu verteidigen gilt, ohne dass durch dieses Recht die direkte Verständigung leiden darf. Dieses Recht bildet den Grundstein für ein flexibles, direktes Funktionieren einer mehrsprachigen Verwaltung.

Vor allem im Bereich der neuen Technologien sollen Sprachbarrieren die Einarbeitung an einem neuen Arbeitsplatz nicht erschweren. Alle sollen mit Software in der eigenen Muttersprache arbeiten können. Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA und das Bundesamt für Informatik befassen sich mit diesem Problem, um möglichst schnell zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen. Ein entsprechendes Konzept könnte bis zum Jahresende vorliegen und 1992 umgesetzt werden. Auch dies könnte zur Steigerung der Attraktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin beitragen.

Was die Uebersetzungen und die Terminologie anbelangt, so erachtet der Bundesrat eine Gleichbehandlung aller Amtssprachen für vordringlich, auch wenn die meisten Beamten und Beamtinnen zwei Amtssprachen - meist deutsch und französisch - verstehen. Viel schwieriger ist es, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden, die auch italienisch können. Darum wird die Uebersetzung ins Italienische vermehrt unterstützt. Seit 1990 werden die amtliche Sammlung und das Bundesblatt in den drei Amtssprachen gleichzeitig veröffentlicht. Für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe, die in die Vernehmlassung gehen, wird auch eine italienische Fassung erstellt.

In Unterschied zum französischen und zum deutschen Uebersetzungswesen werden die amtlichen Texte in der dritten Amtssprache vornehmlich von der italienischen Sektion der zentralen Sprachdienste der Bundeskanzlei übersetzt. Nur ganz spezialisierte Texte werden von den Uebersetzern und Uebersetzerinnen der betreffenden Departemente ins Italienische übertragen. Die Zentralisierung ist eine Folge des geringen Anteils der Italienischsprachigen in der Bundesverwaltung. Die Gesetzgebung wird nur

auf deutsch und französisch vorbereitet, und das Italienische tritt meist erst bei der Publikation der endgültigen Fassung in Erscheinung. Der Mangel an Uebersetzerinnen und Uebersetzern italienischer Sprache auf dem Arbeitsmarkt sowie das Fehlen von Räumlichkeiten und geeigneten Arbeitsinstrumenten setzen dem Ausbau der Uebersetzungsdienste Grenzen. Deshalb erwägen wir zum Beispiel, die Attraktivität der Stellen zu verbessern oder gewisse Uebersetzungsdienste in den Kanton Tessin auszulagern.

Die interdepartementale Arbeitsgruppe für die Reorganisation der Uebersetzungsdienste wird demnächst ihren Bericht abliefern und darin auch auf die Empfehlung, die Muttersprache solle Arbeitssprache sein, eingehen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass professionell arbeitende, gut organisierte und effiziente Uebersetzungs- und Terminologiedienste die Voraussetzung für eine mehrsprachige Verwaltung sind. Sie bilden die Grundlage dafür, dass alle in ihrer Muttersprache arbeiten können. Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 4. September 1991 bereits den Ausbau des italienischen Uebersetzungsdienstes beschlossen: Im Verlauf von sieben Jahren sollen 45 neue Arbeitsplätze für Italienischübersetzerinnen und -übersetzer geschaffen werden.

3.7 Angaben zur Entwicklung der Lage und Beurteilung der Auswirkungen der Weisungen im Geschäftsbericht des Bundesrates

Der Dienst für sprachliche Gemeinschaften des EPA hat mit seinen statistischen Erhebungen zur Sprachzugehörigkeit bei Ernennungen aufgezeigt, dass sich die Vertretung der Sprachminderheiten nur langsam verbessert. Es gilt allerdings zu bedenken, dass die Datenerfassung nur approximativ und unvollständig ist und sich die Ergebnisse daher nur schwerlich interpretieren lassen.

Im Moment wird die Infrastruktur des EPA im Bereich der EDV überprüft. Wahrscheinlich wird diese Ueberprüfung zur Reorganisation der Personaldatenverarbeitung führen. Sie soll ermöglichen, rasch Statistiken über die Neuanstellungen und die Entwicklung der Vertretung der Sprachminderheiten erstellen zu können.

4. Schlussfolgerungen

Nach Auffassung des Bundesrates haben die bisherigen Massnahmen dazu geführt, dass das Verständnis für die Situation der Sprachminderheiten in der allgemeinen Bundesverwaltung grösser geworden ist. Es hat sich aber auch gezeigt, dass eine dauernde Unterstützung und Erfolgskontrolle der Massnahmen notwendig sind.

Der Bundesrat will nun in einer zweiten Phase mit neuen, qualitativen und auf die Situation jedes Amtes zugeschnittenen Leitlinien das angestrebte Ziel erreichen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang die Vereinbarungen zur sprachlichen Förderung. Die statistischen Kontrollen sollen noch regelmässiger durchgeführt werden.

Der Bundesrat möchte zunächst die Wirkung der vorgeschlagenen Massnahmen abwarten. Er wird nach einer Beobachtungsphase, die

signifikante Schlüsse zulässt, Rechenschaft darüber ablegen, ob die neuen Massnahmen die Entwicklung positiv beeinflussen oder ob strengere Vorschriften notwendig sind.

IM NAMEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRAATES

Der Bundespräsident

Der Bundeskanzler

COMMISSIONE DELLA GESTIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE

Rapporto al Consiglio federale del 28 maggio 1991 sulla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione

PARERE DEL CONSIGLIO FEDERALE

Il Consiglio federale ha preso atto del rapporto d'ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale sulla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione e risponde nel modo seguente:

1. Osservazioni preliminari

Il Consiglio federale segue da parecchi anni una politica del personale tesa ad uno sviluppo equilibrato e ad un'integrazione ottimale dei rappresentanti delle diverse comunità linguistiche del Paese. Basti ricordare le diverse disposizioni adottate in materia, quali le Istruzioni del Consiglio federale del 12 gennaio 1983 relative alla rappresentanza delle comunità linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione, il Regolamento dei funzionari 1, le Linee direttive della politica del personale della Confederazione del 20 gennaio 1988, rafforzate da quelle del 18 giugno 1990 concernenti il personale e lo sviluppo dell'organizzazione nell'amministrazione generale della Confederazione.

Infine, nel Messaggio del 4 marzo 1991 concernente la revisione dell'articolo costituzionale sulle lingue (art. 116 Cost.), il Consiglio federale osserva, in particolare al punto 125.3, che «si dovrà inoltre procurare di conseguire in ambito federale una certa parità delle quattro lingue nazionali entro limiti ragionevoli e possibili. Questo presuppone, da un lato, la debita osservanza della norma costituzionale che sancisce la parità dell'italiano con le altre lingue ufficiali - la tedesca e la francese - e, dall'altro, una maggior diffusione del romancio, nonché la sua estensione come lingua ufficiale ad altri ambiti, oltre a quelli finora usuali».

Nonostante queste opzioni chiare, i controlli statistici, regolarmente effettuati su richiesta del Consiglio federale, dimostrano che la situazione dei funzionari di lingue latine progredisce lentamente e in ogni caso non in modo soddisfacente, sia quantitativamente sia qualitativamente.

Sebbene occorra attenuare le osservazioni in funzione della diversità contestuale dell'amministrazione federale, il Consiglio federale è preoccupato da alcuni effetti più difficili da controllare, cagionati da una situazione di disparità iniziale, ossia:

- la sottorappresentanza dei funzionari di lingue latine, in particolare nelle classi di stipendio 18/25 (classi delle nuove leve), comporterà quasi automaticamente una certa carenza di questi funzionari nei posti di quadri superiori;
- la difficoltà incontrata per istituire direzioni di uffici bilingui (derivante fra l'altro, ma non solo, dall'osservazione precedente);
- la diminuzione della quota dei funzionari di lingue latine nei posti recentemente creati merita anch'essa la nostra attenzione, nonostante l'informazione sia difficile da valutare in modo affidabile.

Inoltre, come giustamente si osserva nel rapporto d'ispezione in questione, anche l'applicazione delle direttive del nostro Collegio comporta problemi. Consci di tali difficoltà, esponiamo tuttavia qui di seguito la nostra analisi della situazione, proponiamo strumenti di controllo, nonché nuove strategie in guisa di provvedimenti correttivi.

2. Alcune caratteristiche funzionali dei problemi relativi alle comunità linguistiche

La rappresentanza delle minoranze linguistiche nell'amministrazione generale della Confederazione è riconducibile alla questione centrale dell'assunzione. Il Centro di economia applicata Battelle di Ginevra aveva effettuato nel 1985 uno studio su tale argomento¹. Il rapporto rilevava l'importanza dell'immagine dell'amministrazione federale diffusa mediante i media, la necessità di sviluppare una politica globale di comunicazione al fine di un'assunzione coordinata e coerente rispetto agli obiettivi dell'amministrazione e ai gruppi interessati. Negli anni seguenti, i servizi della formazione continua hanno sviluppato un concetto di «politica dei quadri» e hanno organizzato corsi tesi all'acquisizione di diversi strumenti di gestione relativi alla pianificazione, valutazione e promozione. Tali corsi, ripartiti in modo estremamente eterogeneo, hanno trattato solo in minima parte dei problemi della selezione o dell'assunzione del personale.

Quest'anno, l'UFPER ha elaborato un documento intitolato «Stratégies en matière de politique du personnel et de l'organisation pour les années 90», che definisce gli obiettivi generali per migliorare la competitività dell'amministrazione federale. Con tali strategie si riconosce che l'incoraggiamento presso le diverse comunità linguistiche, identificato come condizione per il rispetto dei principi del federalismo e della parità di trattamento, deve trovare nuove vie o forme di espressione, diverse da quelle sviluppate durante il decennio precedente. Queste nuove vie sono proposte qui di seguito, nel capitolo delle risposte alle raccomandazioni, in particolare al punto 3.2.

¹ Battelle, Les minorités linguistiques dans d'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, gennaio 1985

La questione della lingua di lavoro è anch'essa centrale. L'amministrazione garantisce ad ognuno il diritto di redigere nella propria lingua e di conoscere solo passivamente un'altra lingua ufficiale. Tale principio è da applicarsi a qualsiasi tipo di compiti e di tecniche, comprese le nuove tecnologie.

3. Esame delle raccomandazioni e interventi previsti

3.1. Applicazione da parte dei dipartimenti dei provvedimenti previsti nelle istruzioni

I membri del Consiglio federale ritengono essenziale l'impegno dei dipartimenti e degli uffici nell'applicazione delle istruzioni da esso emanate. Essi hanno d'altronde l'intenzione di intensificare gli sforzi per motivare e stimolare gli uffici, adottando in un futuro molto prossimo nuove strategie sulla base della raccomandazione 3.2.

Sono altresì convinti che solo un approccio qualitativo caratteristico di queste nuove strategie possa soddisfare tanto ad una moderna gestione del personale quanto alla raccomandazione 3.3.1 del rapporto di ispezione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

3.2. Obiettivi della gestione del personale e provvedimenti in favore delle minoranze linguistiche

Per la legislatura 1991-1995 l'UFPER si è fissato i seguenti obiettivi:

- stimolare gli uffici affinché integrino il promovimento delle minoranze linguistiche nella loro gestione del personale per obiettivi e ridefiniscano le responsabilità e la ripartizione dei compiti fra l'UFPER e gli altri uffici;
- completare l'obiettivo quantitativo della rappresentanza delle comunità linguistiche mediante un obiettivo qualitativo, ossia la negoziazione di «*accordi di promozione linguistica*» fra il direttore o la direttrice di ogni ufficio e il/la capo dipartimento;
- costituire una rete di collaboratori e collaboratrici attorno ad un nucleo di persone che assumono una funzione di collegamento nell'ambito di questa strategia «decentralizzata» di negoziazione di accordi; l'adozione della raccomandazione 3.2.2 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale costituirebbe un metodo per garantire la possibilità di assumere tale funzione, ossia la designazione in seno ad ogni Dipartimento di un/una responsabile degli interessi delle comunità linguistiche che collaborerebbe direttamente con il Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER;

- assumere una funzione di coordinamento della strategia degli accordi di promovimento linguistico e di un ruolo consultivo in materia di analisi, concezione, realizzazione e seguito degli impegni presi; tale campo di intervento concerne l'assunzione, la formazione, il perfezionamento, le promozioni, le condizioni di lavoro, l'accoglienza.

Questo piano d'intervento rappresenta una risposta diretta alla raccomandazione 3.2 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale. Uno sviluppo in tal senso equivale in effetti alla creazione di un sistema decentralizzato dove ogni parte è direttamente responsabile dei suoi obiettivi specifici. Ciò implica una presa di coscienza della problematica dei rapporti fra comunità linguistiche e della loro rappresentanza, consentendo un funzionamento secondo i principi di una gestione moderna ed efficace, che sviluppa motivazioni e si fonda sulle peculiarità di ogni contesto, come pure sugli obiettivi scelti dalle persone interessate ed adattati ad ogni servizio.

Questo sistema di «accordi di promozione linguistica» potrebbe costituire un banco di prova prima dell'eventuale introduzione di una strategia più severa, ossia la definizione di obiettivi quantificati sotto forma di quote.

3.3 Necessità di adottare norme transitorie per migliorare la rappresentanza delle minoranze linguistiche

Le norme tese a privilegiare, a parità di qualifiche, la nomina di esponenti di minoranze linguistiche sono già contenute nelle Istruzioni del 1983, ma nella forma di quote flessibili. Prima di introdurre obiettivi quantificati, il Consiglio federale ha l'intenzione di prendere provvedimenti diversi, come ad esempio esigere che i dossier di nomina contengano parimenti le informazioni sulla migliore candidatura non considerata appartenente ad un altro gruppo linguistico, ed esigere che le autorità di nomina esaminino i motivi invocati per la scelta dell'una o dell'altra candidatura. Grazie a questo sistema l'autorità di nomina potrà esercitare direttamente la propria influenza e garantire il rispetto delle istruzioni del Consiglio federale sulla rappresentanza delle comunità linguistiche.

Nel dirigere e nell'assistere il personale, i responsabili dovranno dar prova di maggior comprensione verso le minoranze linguistiche, onde accogliere debitamente i collaboratori e le collaboratrici nonché incoraggiare la comunicazione fra tutti i membri del gruppo. A tal fine, è necessario sviluppare un progetto di formazione continua dei capi e delle capo del personale che comprenda la questione delle minoranze, dal punto di vista dell'appartenenza sia linguistica che del sesso.

Inoltre, onde ottenere effetti moltiplicatori, il Consiglio federale vigilerà specialmente affinché vi sia una migliore rappresentanza delle minoranze linguistiche nelle funzioni «personale».

L'amministrazione federale sorveglierà inoltre attentamente la composizione di commissioni, gruppi di lavoro e altri organi interni. Non di rado, infatti, questi gruppi contano, data la loro esiguità, pochi rappresentanti delle lingue latine, che rischiano quindi l'isolamento, mentre il funzionamento interculturale non viene minimamente garantito.

3.4 Assunzione di esponenti delle minoranze linguistiche

La diffusione delle offerte di posti di lavoro dell'amministrazione generale della Confederazione è di competenza dell'UFPER. Oltre a «*Il Posto*», bollettino dei posti vacanti della Confederazione, che appare ogni settimana simultaneamente nelle tre lingue ufficiali, le offerte di lavoro principali sono pubblicate regolarmente su una rete di giornali regionali. Secondo le nostre statistiche, tuttavia, i posti messi a concorso sono spesso occupati mediante mutazioni interne, per cui tali pubblicazioni hanno un'importanza relativa sull'assunzione esterna.

La diffusione dell'informazione nei cantoni latini sui posti vacanti è attualmente oggetto di studio, sia per quanto riguarda la pubblicità mirata che ogni ufficio potrebbe fare nella regione di propria scelta, sia per le campagne di informazione a carattere generale condotte su richiesta presso istituti professionali ed università.

L'UFPER ha appena istituito un gruppo di lavoro incaricato di esaminare modalità e mezzi per giungere ad una migliore ripartizione delle offerte di posti di lavoro nelle diverse regioni del Paese. Inoltre, grazie all'assunzione di una collaboratrice il 1° ottobre 1991, potrà dare inizio all'attuazione del progetto "Borsa dell'impiego" previsto nel programma di legislatura 1991-1995. Questo servizio integrerà le attività di diffusione utili alle minoranze linguistiche.

Le offerte di impiego comportano anche il problema delle esigenze relative alle conoscenze linguistiche esplicitamente richieste. Sono state fatte diverse esperienze. Dopo che, per numerosi anni, è stata indicata esplicitamente negli annunci di concorso la lingua madre richiesta, si è passati ad una nuova formula, che prevede unicamente conoscenze linguistiche. Tale provvedimento non ha tuttavia condotto ai risultati attesi.

Una possibile soluzione consisterebbe nel fare un passo ulteriore e limitare le esigenze linguistiche ai casi singoli dove le stesse sono assolutamente necessarie. Questo implicherà comunque un'analisi dei posti con riguardo il carattere multiculturale e plurilinguistico che il Consiglio federale intende preservare nell'amministrazione generale della Confederazione.

Bisognerà inserire nel Bollettino dei posti vacanti, nonché negli annunci collettivi pubblicati quotidianamente nella rubrica «Impieghi federali», una affermazione a carattere generale del tipo: «Nell'ambito della politica di promozione delle minoranze linguistiche, la Confederazione invita particolarmente i cittadini dei cantoni latini a presentare la propria candidatura. Se neces-

sario, può essere offerta una formazione linguistica». La formazione diviene così atto positivo con cui la Confederazione preserva il proprio plurilinguismo.

Mantenere e rafforzare la pluralità culturale della capitale significa prendere in considerazione un elemento importante della qualità di vita dei/delle rappresentanti delle minoranze linguistiche. E' per questo motivo che il Consiglio federale ritiene utile dedicare la dovuta attenzione al problema della scolarizzazione dei bambini di lingua italiana e francese a Berna, soprattutto per ciò che riguarda le scelte pedagogiche fondamentali (istruzione interculturale, bi- e trilinguismo, scelte personalizzate e rapporti flessibili tra la lingua madre e le altre lingue, ecc). Tenuto conto, tuttavia, del principio della territorialità e delle competenze in materia d'istruzione pubblica, ai servizi federali interessati dovrebbe essere accordato il tempo sufficiente per effettuare i lavori preliminari e le analisi utili al fine di determinare le opzioni pedagogiche e strutturali di base.

Per i romandi un mezzo incontestato per ristabilire un equilibrio fra le comunità linguistiche nell'amministrazione generale della Confederazione è la decentralizzazione. Questa dovrebbe tuttavia essere parte integrante di una politica globale atta a preservare e valorizzare la pluralità linguistica in seno all'amministrazione federale, ovunque questa risiederà. Si tratta di un provvedimento per il quale il Consiglio federale si adopera ormai da diverso tempo.

3.5 Le competenze linguistiche in un'amministrazione plurilinguistica

La negoziazione di «*accordi di promozione linguistica*» consentirà di rispondere in modo preciso a tale raccomandazione.

Questo sistema implica infatti, lo studio dettagliato di ogni posto messo a concorso per il quale devono essere definite esigenze linguistiche particolari. Tali esigenze dovranno essere tradotte da un'offerta di formazione linguistica personalizzata secondo la candidatura scelta.

Importante anche la diversificazione e il rinnovamento dell'offerta di formazione linguistica in modo da renderla attraente e credibile. L'UFPER esaminerà i diversi modelli possibili, quali corsi intensivi, soggiorni linguistici, metodi di apprendimento in «tandem», corsi di comunicazione plurilingue, ecc.

3.6 Possibilità di lavorare nella propria lingua madre

E' necessario che ognuno possa lavorare nella propria lingua: si tratta di mantenere e difendere tale diritto, precisando però che ciò non deve condurre ad una frattura della comunicazione diretta, ma che deve essere alla base di un funzionamento fondamentalmente flessibile, diretto e plurilingue.

In particolare, di fronte alle nuove tecnologie, l'adeguamento ad un posto di lavoro non deve essere ostacolato da barriere linguistiche. Il Servizio delle comunità linguistiche dell'UFPER e l'Ufficio federale d'informatica si sono impegnati in uno studio sull'argomento in modo da proporre una soluzione ottimale entro il minor tempo possibile, affinché ognuno possa lavorare con *software* nella propria lingua madre. Un nuovo modello di funzionamento potrebbe essere proposto e attuato nel corso del '92. La realizzazione di tale progetto rafforzerebbe parimenti l'attrattiva e la competitività dei posti di lavoro in seno all'amministrazione federale.

In quanto alla traduzione e alla terminologia, il nostro Consiglio considera prioritario assicurare un trattamento equo a tutte le lingue ufficiali, tenendo conto tuttavia che nella realtà pratica, sebbene tutti o quasi capiscano due lingue, è ben più difficile trovare collaboratori o collaboratrici trilingui. Per questa ragione, ci si è adoperati in modo particolare per aumentare le traduzioni in lingua italiana. A partire dal gennaio 1990, la Raccolta Ufficiale e il Foglio federale sono pubblicati simultaneamente nelle tre lingue e i disegni di legge inviati in procedura di consultazione sono elaborati anche in italiano.

Contrariamente a quanto avviene per il francese e il tedesco, le traduzioni in italiano, salvo quelle di testi settoriali per i quali si ricorre ai servizi di traduzione dei dipartimenti interessati, sono centralizzate presso i Servizi linguistici centrali (Sezione italiana) della Cancelleria federale. La centralizzazione deriva dal fatto che, vista la proporzione degli italofoeni nell'amministrazione federale, i lavori legislativi preliminari vengono effettuati in due lingue e l'italiano appare spesso soltanto al momento della pubblicazione del prodotto finale. Inoltre l'aumento degli effettivi dei servizi di traduzione è ostacolato dalla mancanza di traduttori e traduttrici di lingua italiana, nonché dalla carenza di locali e attrezzature adeguati. Siamo quindi portati a considerare provvedimenti complementari, come ad esempio l'aumento dell'attrattiva dei posti o la decentralizzazione di alcuni servizi di traduzione nelle regioni italofone.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la riorganizzazione dei servizi di traduzione fornirà prossimamente un rapporto che riguarderà anche tale raccomandazione. Il Consiglio federale è del parere che la volontà di promuovere un'amministrazione plurilingue implichi la necessità di servizi di traduzione e di terminologia che diano prova di particolare professionalità, organizzazione ed efficienza. Il Consiglio federale ha già deciso di rafforzare la traduzione italiana con un provvedimento adottato in occasione della seduta del 4 settembre 1991: creare, secondo un piano settennale, 45 posti di traduttori e traduttrici di lingua italiana.

3.7 Rapporto di gestione: dati relativi all'evoluzione della situazione e valutazione delle ripercussioni delle istruzioni

Le statistiche - in particolare quelle sulle nomine rispetto alla lingua madre - elaborate fino ad oggi dal Servizio delle co-

munità linguistiche dell'UFPER, hanno rilevato l'importanza del fenomeno di sottorappresentanza delle minoranze linguistiche e la lentezza con cui la situazione evolve. Il metodo di raccolta delle informazioni è tuttavia troppo approssimativo e incompleto, al punto che alcuni risultati diventano difficili da interpretare.

Attualmente si esamina la possibilità di riorganizzare l'elaborazione elettronica dei dati statistici, concernenti il personale, in seno all'UFPER, che rinnovando il sistema correntemente in uso, dovrebbe permettere di sviluppare abbastanza rapidamente le statistiche sull'impiego del personale e sull'evoluzione della rappresentanza delle comunità linguistiche.

4. Conclusione

Il Consiglio federale ritiene che i provvedimenti introdotti fino ad ora siano stati utili per prendere atto della situazione delle minoranze linguistiche in seno all'amministrazione generale della Confederazione, nonché della necessità di adottare provvedimenti permanenti per sostenere e controllare l'evoluzione di tale situazione.

Ritiene necessario passare fin d'ora a una seconda fase operativa, caratterizzata dalle nuove strategie di cui sopra - accordi per la promozione linguistica - maggiormente imperniate sulla qualità e differenziate a seconda della situazione propria ad ogni ufficio, e di mantenere, automatizzandoli, i controlli statistici.

Il Consiglio federale si propone quindi di introdurre tali provvedimenti e di sperimentarli. Dopo un periodo di osservazione probante farà di nuovo un bilancio della situazione per verificare se l'evoluzione sarà stata positiva e sufficiente o se occorrerà introdurre provvedimenti più coercitivi.

IN NOME DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Il Presidente della Confederazione
Il Cancelliere della Confederazione

COMMISSION DE GESTION DU CONSEIL NATIONAL

Rapport au Conseil fédéral du 28 mai 1991 sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération

AVIS DU CONSEIL FEDERAL

Le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. En réponse à la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral s'exprime comme il suit sur ce rapport d'inspection.

1. Remarques préliminaires

Le Conseil fédéral poursuit depuis de nombreuses années une politique du personnel qui a pour objectif un développement équilibré et une intégration optimale des représentant-e-s des communautés linguistiques du pays. Il suffit de rappeler les diverses dispositions prises en la matière, telles que les Instructions du Conseil fédéral du 12 janvier 1983 concernant la représentation des communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération, le Règlement des fonctionnaires 1 (art.76b), les Lignes directrices de la politique du personnel de la Confédération du 20 janvier 1988, renforcées par celles du 18 juin 1990 concernant le personnel et le développement de l'organisation dans l'administration générale de la Confédération.

Enfin, dans le message du 4 mars 1991 concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst), le Conseil fédéral dit, en particulier au point 125.3, qu'il "faut s'efforcer de parvenir à une égalité des quatre langues nationales à l'échelon fédéral, dans la mesure où cela est possible et raisonnable. Cela suppose d'une part que soit dûment observée la disposition constitutionnelle qui fait de l'italien une langue officielle équivalente à l'allemand et au français et d'autre part que l'utilisation du romanche comme langue officielle s'étende à de nouveaux domaines" (FF, 1991, II, 301).

Malgré ces options claires, les contrôles statistiques, régulièrement réalisés à la demande du Conseil fédéral, montrent que la situation des fonctionnaires des langues latines progresse lentement et en tout cas de manière insatisfaisante tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

Même s'il convient de nuancer les observations en fonction de la diversité contextuelle de l'administration fédérale, le Conseil fédéral est préoccupé par certains effets plus difficiles à maîtriser, résultant d'une situation inégale au départ, à savoir:

- la sous-représentation des fonctionnaires des langues latines, en particulier dans les classes de traitement 18 à 25 (classes de relève) entraînera quasi automatiquement une présence carentielle de ces fonctionnaires dans les postes de cadres supérieur-e-s;
- la difficulté rencontrée pour instituer des directions d'offices bilingues (conséquence aussi, mais pas seulement, de la remarque précédente);
- la diminution de la part des fonctionnaires des langues latines aux postes nouvellement créés doit aussi retenir notre attention, quoique cette donnée soit difficile à évaluer de manière fiable.

Ainsi l'application des directives du Conseil fédéral ne va pas sans poser de problèmes, comme le relève justement le rapport d'inspection en question. Mais le Conseil fédéral, conscient de ces difficultés, expose ci-dessous son analyse de la situation, propose des moyens de contrôle, ainsi que de nouvelles stratégies en guise de mesures correctives.

2. De quelques caractéristiques fonctionnelles des questions relatives aux communautés linguistiques

La représentation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération passe par la question centrale du recrutement. Le Centre d'économie appliquée Battelle de Genève avait réalisé en 1985 une étude sur ce sujet(*). Son rapport mettait l'accent sur l'importance de l'image de l'administration fédérale diffusée à travers les médias et sur la nécessité de développer une politique globale de communication pour un recrutement coordonné et cohérent par rapport aux objectifs de l'administration et aux groupes recherchés. Les années suivantes, les services de la formation continue ont développé un concept de "politique des cadres" et des cours visant l'acquisition de divers outils de gestion et portant sur la planification, l'évaluation, et la promotion. Ces cours très inégalement diffusés n'ont que peu touché aux thèmes de la sélection ou du recrutement du personnel.

Cette année, l'OFPER a élaboré un document intitulé "Stratégies en matière de politique du personnel et de l'organisation pour les années 90", qui fixe des objectifs généraux pour améliorer la compétitivité sur le marché de l'emploi et renforcer l'attractivité de l'administration fédérale. Ces stratégies mentionnent que la promotion des communautés linguistiques, identifiée comme la condition du respect des principes du fédéralisme et de l'égalité de traitement, doit trouver de nouvelles voies ou formes d'expression que celles qui ont été développées pendant la décennie précédente.

*) Battelle, Les minorités linguistiques dans l'administration fédérale et le problème du recrutement des fonctionnaires, Rapport final, Battelle Centres de recherche de Genève, janvier 1985.

Ces nouvelles voies sont proposées ci-dessous, au chapitre des réponses aux recommandations, en particulier au point 3.2

La question de la langue de travail est aussi centrale. L'administration assure le droit à chacun de rédiger dans sa propre langue et de ne pratiquer que passivement une autre langue officielle. Ce principe doit s'appliquer à tous les types de tâches et de techniques, y compris aux nouvelles technologies.

3. Examen des recommandations et actions envisagées

3.1 Application par les départements des mesures prévues dans les instructions

Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à l'engagement des départements et offices pour la mise en application des instructions qu'il a édictées. Il va d'ailleurs renforcer son effort pour motiver et stimuler les offices, en mettant en place très prochainement de nouvelles stratégies qui vont dans le sens de la recommandation 3.2.

Il est convaincu que seule l'approche qualitative caractéristique de ces nouvelles stratégies peut répondre, d'une part à une gestion du personnel moderne, souple et efficace, d'autre part à la recommandation 3.3.1 du rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil national.

3.2 Objectifs de gestion du personnel et mesures en faveur des minorités linguistiques

Pour la législature 1991-1995, l'OFPER s'est fixé comme objectifs:

- d'inciter les offices à intégrer la promotion des minorités linguistiques dans leur gestion du personnel par objectifs et de redéfinir les responsabilités et le partage des tâches entre l'OFPER et les autres offices;
- de compléter l'objectif quantitatif de la représentation des communautés linguistiques par un objectif qualitatif, la négociation "d'accords de promotion linguistique" passés entre la direction de chaque office et le chef ou la cheffe de département;
- de constituer un réseau de collaboration autour d'un certain nombre de personnes assumant, dans cette stratégie "décentralisée" de négociation d'accords, une fonction de liaison; adopter la recommandation 3.2.2 de la Commission de gestion du Conseil national serait une façon de se donner les moyens d'assumer cette fonction, à savoir nommer dans chaque département un-e responsable des intérêts des communautés linguistiques, qui collaborerait directement avec le Service des communautés linguistiques de l'OFPER;
- d'assumer un rôle de coordination de la stratégie des accords de promotion linguistique et une fonction-conseil en matière d'analyse, de conception, de concrétisation et de suivi des engagements pris; ce domaine d'intervention concernerait le recrutement, la formation, le perfectionnement, l'avancement, les conditions de travail, l'accueil, etc.

Ce plan d'action représente une réponse directe à la recommandation 3.2 de la Commission de gestion du Conseil national, parce que l'introduction d'un tel système, dans lequel chaque partie est directement responsable de ses objectifs spécifiques, implique une prise de conscience de la problématique des rapports entre les communautés linguistiques et de leur représentation. Il permet de fonctionner selon les principes d'une gestion moderne et efficace, qui développe les motivations et s'appuie sur les particularités de chaque contexte ainsi que sur les objectifs choisis par les intéressé-e-s et adaptés à chaque service.

Ce système d'accords de promotion linguistique pourrait constituer un banc d'essai, avant l'introduction éventuelle d'une stratégie plus stricte, qui serait la définition d'objectifs quantifiés sous forme de quotas.

3.3 Nécessité d'adopter des règles transitoires pour améliorer la représentativité des minorités linguistiques

Les règles visant à privilégier, à qualifications équivalentes, la nomination des minorités linguistiques sont déjà contenues dans les Instructions de 1983, mais sous forme de quotas souples. Avant d'introduire éventuellement des objectifs quantifiés, le Conseil fédéral a l'intention de prendre d'autres mesures, comme d'exiger que les dossiers de nomination contiennent aussi les informations sur le ou la meilleur-e candidat-e non retenu-e appartenant à un autre groupe linguistique et que les autorités qui nomment examinent les motifs invoqués pour le choix de l'un-e ou l'autre candidat-e. Ce procédé permettra à l'autorité qui nomme d'exercer une influence directe et de faire ainsi respecter les instructions du Conseil fédéral sur la représentation des communautés linguistiques.

En matière d'encadrement, il est nécessaire d'améliorer la compréhension des responsables du personnel pour les minorités linguistiques, de manière à ce qu'ils ou elles soignent l'accueil des collaborateurs et collaboratrices, ainsi que la communication entre tous les membres de l'équipe. A cette fin, il est question de développer un projet de formation continue des chef-fe-s du personnel qui inclurait le thème des minorités tant du point de vue de l'appartenance linguistique que sexuelle.

En outre, afin d'obtenir quelque effet multiplicateur, le Conseil fédéral veillera tout spécialement à ce qu'il y ait une meilleure représentation des minorités linguistiques dans les fonctions "personnel".

L'administration fédérale portera également un regard attentif sur la composition des commissions, groupes de travail et autres organes internes. En particulier lorsque ces groupes sont restreints, il est fréquent qu'ils ne comptent que peu de représentant-e-s des langues latines. Cette situation présente des risques certains d'isolement de ces représentant-e-s et ne garantit aucunement un fonctionnement interculturel.

3.4 Recrutement des candidat-e-s des minorités linguistiques

La diffusion des offres d'emploi de l'administration générale de la Confédération est du ressort de l'OFPER. En plus de "L'emploi", bulletin des places vacantes de la Confédération, qui paraît chaque semaine simultanément dans les trois langues officielles, les offres d'emploi principales sont publiées très régulièrement dans un réseau de quotidiens. Nos statistiques montrent toutefois que les postes mis au concours sont souvent repourvus par mutations internes, ce qui atténue le rôle de ces publications sur le recrutement externe.

La question de la diffusion de l'information sur les postes vacants dans les cantons latins est à l'étude, tant pour la publicité ciblée que chaque office pourrait faire dans la région de son choix, que pour des campagnes d'information générale menées sur demande dans les écoles professionnelles et dans les universités.

L'OFPER vient de constituer un groupe de travail chargé d'examiner les modalités et moyens d'une meilleure répartition des offres d'emploi dans les différentes régions du pays. De plus, par l'engagement d'une collaboratrice, le 1er octobre 1991, il pourra faire débiter le projet "Bourse des emplois" prévu dans le programme de législature 1991-1995. Ce service intégrera les actions de prospection utiles aux minorités linguistiques.

Les offres d'emploi posent aussi le problème des exigences linguistiques explicitement mentionnées. Diverses expériences ont été faites. Dans les mises au concours, après avoir indiqué expressément pendant de nombreuses années la langue maternelle désirée, on a supprimé cette mention pour ne garder que des exigences en terme de connaissances linguistiques. Mais cette mesure n'a pas eu les effets escomptés.

Une solution serait d'aller plus loin en limitant les exigences linguistiques aux cas particuliers où elles sont absolument nécessaires. Cela implique néanmoins des études de poste prenant en compte les aspects multiculturel et multilingue que le Conseil fédéral tient à préserver dans l'administration générale de la Confédération.

Il y aura lieu d'insérer dans le Bulletin des places vacantes, comme dans les annonces collectives paraissant dans la presse quotidienne sous la rubrique "Emplois fédéraux", une mention générale du type: "Dans le cadre de sa politique de promotion des minorités linguistiques, la Confédération rappelle que les candidatures latines sont particulièrement bienvenues. Une formation linguistique peut être offerte au besoin". La formation linguistique devient ainsi un acte positif de la Confédération pour préserver son multilinguisme.

Le maintien et le renforcement du caractère multiculturel de la ville fédérale constitue un élément important de qualité de vie pour les représentant-e-s des minorités linguistiques. C'est pourquoi, le Conseil fédéral estime utile de se pencher sur la question de la scolarisation des enfants de langue italienne et française à Berne, qui pose des problèmes, notamment en ce qui concerne les choix pédagogiques fondamentaux (éducation interculturelle, bi- ou trilinguisme, choix individualisés et rapports

souples entre langue maternelle et autres langues, etc.). Toutefois, étant donné le principe de la territorialité et les compétences en matière d'instruction publique, les services fédéraux concernés devraient disposer de suffisamment de temps pour effectuer les travaux préliminaires et les analyses utiles à déterminer les options pédagogiques et structurelles de base.

Pour les romands, la décentralisation de l'administration fédérale est incontestablement un moyen de rétablir un équilibre entre les communautés linguistiques dans l'administration générale de la Confédération. Toutefois, la décentralisation doit être aussi intégrée dans une politique globale, de manière à ce qu'elle préserve et mette en valeur le multilinguisme de l'administration fédérale, où qu'elle soit installée. C'est une mesure dans laquelle le Conseil fédéral s'engage clairement depuis quelque temps déjà.

3.5 Les compétences linguistiques dans une administration plurilingue

La négociation des "accords de promotion linguistique" permettra de répondre de manière précise à cette recommandation. En effet, ce système implique l'étude détaillée de chaque poste mis au concours pour lequel des exigences linguistiques particulières doivent être définies. Ces exigences doivent se traduire en offre de formation linguistique personnalisée selon le/la candidat-e retenu-e.

Il est essentiel également de diversifier et d'innover l'offre de formation linguistique, de manière à la rendre attractive et crédible. L'OPPER examinera les divers modèles à développer tels que des formations intensives, des séjours linguistiques, des méthodes d'apprentissage "en tandem", des cours de communication multilingue, etc.

3.6 Possibilité de travailler dans sa langue maternelle

Il importe que chacun et chacune puisse travailler dans sa propre langue, c'est un droit qu'il faut maintenir et défendre, tout en précisant que cela ne doit pas se traduire par une rupture de la communication directe. Bien au contraire ce principe doit être à la base d'un fonctionnement fondamentalement souple, direct et plurilingue.

En particulier face aux nouvelles technologies, l'adaptation au poste de travail ne doit pas être freiné en raison de barrières linguistiques. Le Service des communautés linguistiques de l'OPPER et l'Office fédéral de l'informatique se sont engagés dans une étude sur le sujet, pour proposer une solution optimale dans les meilleurs délais, afin que chacun-e puisse travailler avec des logiciels correspondant à sa langue maternelle. Un nouveau modèle de fonctionnement devra être envisagé et lancé dans le courant de l'année 92. L'aboutissement de ce projet renforcera l'attrait et la compétitivité de l'administration fédérale comme employeuse.

En matière de traduction et de terminologie, le Conseil fédéral considère comme prioritaire d'assurer un traitement équitable à toutes les langues officielles tout en tenant compte d'un constat

de réalité, à savoir que si quasiment toutes et tous les fonctionnaires comprennent deux langues officielles, il est beaucoup plus rare d'avoir des collaborateurs ou collaboratrices trilingues. C'est pourquoi un effort particulier a été porté sur les traductions italiennes. Depuis janvier 1990, le Recueil officiel et la Feuille fédérale sont publiés simultanément dans les 3 langues et les projets de lois sont élaborés en italien pour les procédures de consultation.

Au contraire du français et de l'allemand, la traduction en langue italienne est centralisée auprès des Services linguistiques centraux (Section italienne) de la Chancellerie fédérale, à l'exception des textes très spécialisés qui nécessitent de faire appel aux traducteurs et traductrices des départements concernés. Cette centralisation résulte du fait que la proportion des italo-phones dans l'administration fédérale implique que les travaux législatifs préliminaires sont réalisés dans une situation de bilinguisme et que l'italien n'apparaît le plus souvent que lors de la publication du produit final. En outre l'augmentation des effectifs des services de traduction se heurte à une pénurie de traducteurs et traductrices de langue italienne sur le marché du travail, ainsi qu'au manque de locaux et d'équipements adéquats. Cela doit nous amener à envisager des mesures complémentaires, telles que l'augmentation de l'attractivité des postes ou la décentralisation de certains services de traduction vers les régions italo-phones, pour autant que celle-ci n'affaiblisse pas la présence des italo-phones à Berne, ni les possibilités de corédaction.

Le Groupe de travail interdépartemental pour la réorganisation des services de traduction rendra bientôt son rapport qui concerne aussi cette recommandation. Le Conseil fédéral est d'avis que la volonté de promouvoir une administration plurilingue implique des services de traduction et de terminologie d'un niveau de professionnalisme, d'organisation et d'efficacité élevé. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà décidé de renforcer la traduction italienne par une mesure prise lors de sa séance du 4 septembre 1991, à savoir: créer, selon un plan établi sur 7 ans, 45 postes de traducteurs et traductrices pour la langue italienne.

3.7 Rapport de gestion: données concernant l'évolution de la situation et évaluation des effets des instructions

Les analyses statistiques, en particulier celles sur les nominations selon la langue maternelle, élaborées par le Service des communautés linguistiques de l'OFPER ont révélé l'importance du phénomène de sous-représentation des minorités linguistiques et la lenteur d'évolution de la situation. Mais la base de récolte de l'information est beaucoup trop approximative et incomplète, au point que certains résultats en deviennent difficiles à interpréter.

L'infrastructure informatique de l'OFPER en matière de statistiques est à l'examen actuellement. Il en résultera vraisemblablement une réorganisation du système de traitement des données concernant le personnel, qui devrait permettre de développer assez rapidement des statistiques sur l'engagement du personnel et l'évolution de la représentation des communautés linguistiques.

4. Conclusion

Le Conseil fédéral estime que les mesures prises jusqu'ici ont été utiles à faire reconnaître la situation des minorités linguistiques dans l'administration générale de la Confédération et la nécessité de prendre des mesures permanentes de soutien ainsi que de contrôle de l'évolution de la situation.

Il estime nécessaire de passer dès maintenant à une deuxième phase d'action caractérisée par la mise en place des stratégies nouvelles - les accords de promotion linguistique en particulier - plus qualitatives et différenciées selon les situations propres à chaque office, et de poursuivre, en les automatisant, les contrôles statistiques.

Le Conseil fédéral se propose donc d'introduire cet ensemble de mesures et de les expérimenter. Après une période d'observation significative, il fera un nouveau bilan de la situation pour voir si l'évolution aura été positive et suffisante ou s'il y aura lieu de prendre alors des mesures plus contraignantes.

AU NOM DU CONSEIL FEDERAL SUISSE
Le président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération