

Administraziun federala e represchentanza da las cuminanzas linguisticas

Analisa dals process e da las strategias da recrutar personal

Amministrazione federale e rappresentanza delle comunità linguistiche

Analisi dei processi e delle strategie di reclutamento del personale

Administration fédérale et représentation des communautés linguistiques

Analyse des processus et des stratégies de recrutement du personnel

Bundesverwaltung und Vertretung der Sprachgemeinschaften

Analyse der Personalrekrutierungsprozesse und -strategien

Swiss Federal Administration and the representation of language communities

An analysis of strategies and procedures for recruiting personnel

Executive Summary

Publié par | Herausgeber

Institut de plurilinguisme
www.institut-plurilinguisme.ch

—

Institut für Mehrsprachigkeit
www.institut-mehrsprachigkeit.ch

Auteurs | AutorInnen

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky,
Alexandre Duchêne, Daniel Kübler

Traductions | Übersetzungen

Mary Carozza, Barbla Etter, Estefania Pio, Priscilla Seamon

Le projet dont il est question a été financé par la Confédération suisse dans le cadre du programme de travail 2012-2014 du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme. La responsabilité du contenu de la présente publication imcombe à ses auteurs.

Das vorliegende Projekt wurde im Rahmen des Arbeitsprogramms 2012–2014 des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit durchgeführt und von der Schweizerischen Eidgenossenschaft finanziell unterstützt. Für den Inhalt dieser Veröffentlichung sind die AutorInnen verantwortlich.

Fribourg | Freiburg, 2014

Rapport du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme
Bericht des Wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit

Layout

Billy Ben, Graphic Design Studio

Rumantsch	Executive Summary	3
	Object e metodas da perscrutaziun	4
	Resultats	5
	Recumandaziuns	11
Italiano	Executive Summary	17
	Oggetto e metodi di ricerca	18
	Risultati	19
	Raccomandazioni	26
Français	Notes de synthèse	31
	Objet et méthodes de recherche	32
	Résultats	33
	Recommandations	41
Deutsch	Executive Summary	47
	Forschungsgegenstand und -methoden	48
	Resultate	49
	Empfehlungen	56
English	Executive Summary	61
	Research topic and methodologies	62
	Results	63
	Recommendations	70

Administraziun federala e represchen- tanza da las cuminanzas linguisticas: analisa dals process e da las strategias da recrutar persunal

In project da retschertga dal Center scientific da
cumpetenzza per la plurilinguitad

—

En collavuraziun cun il Center per democrazia Aarau

—

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky,
Alexandre Duchêne, Daniel Kübler

—

Executive Summary

Object e metodos da perscrutaziun

La represchentanza commensurada da las cuminanzas linguisticas en l'Administraziun federala è francada dapi la mesadad dal 20avel tschientaner en las Instrucziuns davart la plurilinguitad e dapi alura adina puspè object dad intervenziuns politicas. Oz è ella, ensemen cun la promoziun da las cum-petenzas linguisticas da las emploiadas e dals emploiads da la Confederaziun e las translaziuns, la cumponenta principala da las stentas per la plurilinguitad en il servetsch public ed ella è fixada en la Lescha da linguas (art. 20 LLing).

L'Ordinaziun da linguas dal 2010 cuntegna valurs previsas per la represchentanza da las quatter cuminanzas linguisticas en l'Administraziun federala: 70% germanofonAs, 22% francofonAs, 7% italofonAs ed 1% RumantschAs (art. 7 OLing). Il Cussegl federal ha actualisà questas a basa da l'enquista da structura da la dumbraziun dal pievel federala e reformulà ellas cun marschas pli largias. Quellas valurs linguisticas pli largias èn fixadas en l'Ordinaziun da linguas revedida dal 2014: 68,5–70,5% germanofonAs, 21,5–23,5% francofonAs, 6,5–8,5% italofonAs e 0,5–1% RumantschAs.

Il project da perscrutaziun dal Center scientific da cumpetenza per la plurilinguitad (CSP) e dal Center per democrazia Aarau (ZDA) è s'occupà da l'entschatta dal 2012 fin la fin dal 2013 intensivamain cun la represchentanza da las cuminanzas linguisticas en l'Administraziun federala. Surtut ha il project analisà pli detagliadamain il process da recrutar personal, in mument clav tar la realisaziun da la represchentanza linguisti-

ca. Dad ina vart è vegnids intercurids ils svilups statistics da l'effectiv dal personal, da l'autra vart las directives da la politica linguistica e lur realisaziun tar la recrutaziun en l'Administraziun federala per responder a las suandantas dumondas da retschertga:

- Co statti cun la represchentanza da las cuminanzas linguisticas en l'Administraziun federala e cun tge instruments emprova la Confederaziun dad optimar quella?
- Quant enconuschentas èn las directives normativas per recrutar personal resguardond las linguas e quant ferm influenzeschjan ellas ils responsabels ed ils process da recrutaziun?
- Tge facturs e cundiziuns influenzeschjan la recrutaziun da commembers da las minoritads linguisticas en l'Administraziun federala?

La rimnada ed analisa da datas è vegnida fatga cun metodos quantitativas e qualitativas: evaluaziuns statistics da la banca da datas da personal BV Plus da la Confederaziun, ina retschertga online tar persunas da recrutaziun en l'Administraziun federala, ina analisa da documents da las pli impurtantas intervenziuns parlamentaras e da leschas ed instrucziuns pertutgant la politica linguistica, intervistas semi-directivas cun ils responsabels dal personal da 13 unitads amministrativas, perscrutaziun etnografica en trais uffizis federals a chaschun da diesch process da recrutaziun sco er analisis qualitativas da cuntegns e da discours.

Resultats

Ils germanofons èn surrepreschentads en la gronda part da las unitads amministrativas

L'evaluaziun da las datas en la banca da datas da personal BV Plus sur ina perioda da diesch onns (2002–2011) mussa claramain, che la cumposiziun linguistica dal personal è fitg differenta tut tenor il departament. La pli gronda surrepreschentanza da germanofonAs ha già durant il temp intercurì il Departament federal da defensiun, protecziun da la populaziun e sport. La cumpart da 78,2% germanofonAs da l'onn 2002 vegn mo reducida marginalmain fin l'onn 2011 (77,3%). Il cuntrapol è la Chanzlia federala, en la quala la cumpart dals germanofons era cun 62,6% gia l'onn 2002 sut la valor previsa. Quella è sa reducida fin l'onn 2011 sin 60%.

Questas cumposiziuns linguisticas differentas na sa laschan betg mo observar sin nivel dals departaments, ma era sin nivel da las unitads amministrativas subordinadas. Independentamain da l'appartegnientscha als departaments è da constatar durant ils onns 2002 fin 2011 en la maiortad da las unitads amministrativas subordinadas ina surrepreschentanza da las germanofonas ed ils germanofons. Concretamain èn ils germanofons surrepreschentads en 75% da tut las unitads amministrativas. Sch'ins focussescha mo la distribuziun da las gruppas linguisticas entaifer il cader d'ina unitad administrativa (classas da paja 24 fin 38), alura è

la surrepreschentanza dals germanofons in pau main ferma (en 71% da tut las unitads amministrativas), en il cader superiur (a partir da la classa da paja 30) però pli ferma (en 81%).

Il lieu da l'unitad administrativa ha in'influenza sin la cumposiziun linguistica en general, ma betg sin la dominanza dals germanofons en il cader superiur

A maun da trais unitads amministrativas, en las qualas èn vegnidas fatgas retschertgas etnograficas (ina en la regiun Berna, ina al cunfin linguistic tudestg-franzos ed ina en la Svizra franzosa), sa laschan illustrar dus aspects: Primo sa mussa sco spetgà ina clera influenza dal lieu da servetsch sin la represchentanza linguistica. Pli lontan da Berna ch'in lieu dad uffizi è, resp. pli lontan da la Svizra tudestga, pli pitschna che la cumpart da las germanofonas e dals germanofons è.

Secundo sa mussa ch'il lieu da l'unitad administrativa ha in'influenza sin la represchentanza linguistica en total e sin quella entaifer il cader. En il cader superiur (a partir da la classa da paja 30) è però da constatar tendenzialmain ina dominanza dals germanofons, independentamain dal lieu.

L'Administraziun federala vegn percepida sco administraziun bilingua e sco patruna da lavur primarmain tudestga

Ad ina retschertga online tar persunas da recrutaziun èn sa participadas 537 persunas. Il pertschient da respostas sa mova tranter 13,4% e 15,3% (tut tenor tge dumber total ch'ins prenda sco basa). Las persunas che han respundì èn represchentativas tenor criteris sociodemografics per l'Administraziun federala, però betg tenor criteris da represchentanza da las unitads administrativas (memia paucas respostas dal Departament federal d'affars externs e da la Chanzlia federala). La cumposiziun linguistica da las participantas e dals participants è la suandanta: 77,3% germanofonAs, 19,4% francofonAs, 3,4% italofofonAs ed 8 persunas da lingua rumantscha.

Las persunas da recrutaziun dumandadas, che lavuran per la pli gronda part en in lieu da la Svizra tudestga (92,7%), percepeschan l'Administraziun federala sco lieu da lavur tudestg e franzos. Tudestg vegn inditgà da 93% sco lingua duvrada regularmain en il mintgadi da lavur e franzos dad 87%. Mo 16% dovravan regularmain talian e cun quai bler pli pauc sco tudestg svizzer (77%) ed englais (36%). Independentmain da l'appartenientscha linguistica vegnan bunas cumpetenzas da tudestg giuditgadas sco impurtantas fin fitg impurtantas per la lavur en l'Administraziun federala (3,4 sin ina scala da 1 = „na correspunda insumma betg“ fin 4 = „correspunda totalmain“), bunas cumpetenzas da franzos sco plitost impurtantas (2,8) e bunas cumpe-

tenzas da talian sco plitost betg impurtantas (1,8). Las indicaziuns davart il rumantsch sco lingua parzialmain uffiziala n'èn betg vegnidas evaluadas, pervi dal pitschen dumber da cas.

Era las datas da la perscrutaziun etnografica suttastritgan che persunas da recrutaziun mettan la paisa en emprima lingia sin cumpetenzas da tudestg e franzos e ch'ellas giuditgeschan il talian mo impurtant per tschertas funcziuns. Surtut a Berna è la concepziun da l'Administraziun federala sco patruna da lavur da lingua tudestga derasada. Adina puspè vegn menziunà en intervistas che 90% dals documents da lavur vegnan redigids per tudestg.

Differentas exigenzas linguistics a germanofonAs, francofonAs ed italofofonAs

En general èn ils facturs dal lieu da l'unitad administrativa, dal cuntegn da la lavur e da la posiziun ierarchica dal titular da la plazza decisivs per las exigenzas linguistics en il process da recrutar (las exigenzas spezialas per plazzas en il Servetsch linguistic na vegnan betg resguardadas qua). Tar la recrutaziun è d'observar (tenor l'ierarchia linguistica explitgada survar), ch'ils italofofon na ston betg mo avair enconuschientschas dad ina, ma da duas ulteriuras linguas uffizialas per avair ina schanza da selecziun.

A Berna vegnan spetgadas dals francofonAs ed italofofonAs bunas cumpetenzas activas dal tudestg, tar germanofonAs bastan per regla cumpetenzas passivas dal franzos (per plazzas senza contacts

externs cun francofonAs e per funcziuns che n'èn betg situadas en il cader superieur). En las unitads administrativas al cunfin linguistic ed en la Svizra franzosa vegni considerà sco absolutmain necessari dad avair bunas cumpetenzas da franzos e tudestg sin ils stgalims ierarchics pli auts. Cumpetenzas da talian èn dumandadas bunamain mo per plazzas che cumpiglian contacts externs cun italofofonAs.

Analisis da las datas d'autostimaziun da las cumpetenzas linguistics (tant da la retschertga online sco era dals dossiers da candidatura dals process da recrutaziun accumpagnads) cumprovan che italofofonAs decleran considerablmain meglras cumpetenzas da linguas estras che germanofonAs e francofonAs: En la retschertga online stiman italofofonAs lur cumpetenzas a bucca ed en scrit en las trais linguas uffizialas sin ina scala da 9 puncts en general per 2 puncts pli aut che germanofonAs e francofonAs. Era en ils 540 curricula vitae ch'èran vegnids inoltrads en 10 process da recrutaziun, decleran candidatAs italofofonAs cleramain meglras cumpetenzas da las linguas uffizialas che auters candidats: 55% dad els inditgan bunas fin fitg bunas cumpetenzas dal tudestg, 64% dal franzos. CandidatAs germanofonAs inditgan bain en 76% dals cas dad avair bunas fin fitg bunas cumpetenzas dal franzos, ma mo 10% inditgan cumpetenzas analogas dal talian. CandidatAs francofonAs inditgan en 60% dals cas bunas fin fitg bunas cumpetenzas dal tudestg ed en 21% dals cas cumpetenzas analogas dal talian.

Interessant è però dad observar che 75% da las candidatas e dals can-

didats da lingua taliana, n'han betg scrit lur dossier en lur lingua principala, ma en in'otra lingua uffiziala (47% en franzos, 19% en tudestg) u en englais (9%). Lur prestaziun linguistica pli gronda tar la Confederaziun vegn menziunada pliras giadas da las persunas da recrutaziun intervistadas. Ella vegn però vesida sco necessaria e tendenzialmain sco premisa che sa chapescha da sasez.

Las instrucziuns ed ils instruments per promover la plurilinguitad èn pauc enconuschentas e quotas da lingua han ina significaziun marginala tar la recrutaziun da personal

Tenor la retschertga online enconuscha mo stgars la mesadad (48%) dals interrogads las Instrucziuns davart la plurilinguitad (2003), anc pli pauc (39%) enconuschan il mussavia „Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit“ (2009). Bain chattan tuts ch'i saja impurtant fin fitg impurtant ch'ins ha augmentà ils instruments per promover la plurilinguitad en l'Administraziun federala, però surtut ils interrogads da lingua taliana e franzosa han dubis davart l'efficacitad da quels. La pretaisa che quotas da lingua promovian l'egualitad da schanzas en l'Administraziun federala, approveschan ils francofonAs ed ils italofofonAs pli ferm ch'ils germanofonAs interrogads.

En ils process da recrutar personal accumpagnads dal project n'èn las valurs linguistics previsas betg vegnidas tematizadas da las persunas da recrutaziun. Sch'ins ha dumandà suenter quellas, han

ils pli blers beneventà ellas sco ideal, ma exprimì dubis vi da la realisaziun pratica (surtut quai che concerna il personal da lingua taliana; la valor prevista per personal rumantsch n'è mai vegnida tematizada). En las recrutaziuns observadas èn primarmain las cumpetenzas dal fatg e las experientschas professiunalas sco era cumpetenzas socialas stadas en il center. L'origin linguistic dals candidats e da las candidatas era irrelevant (u ha mo gì ina significaziun indirecta, sche las cumpetenzas linguisticas fitg autas tschertgadas vegnivan attribuidas mo a quels da lingua materna).

Recrutaziun da personal: tensiun tranter finamiras strategicas ed operativas

La perscrutaziun etnografica ha mussà cleramain che las spezialistas ed ils spezialists en fatgs da personal sco era las superiuras ed ils superiors involvids ston resguardar en in process da recrutar in grond dumber da diversas directivas e divers interess (da la politica da personal e d'interpresa): CandidatAs na duain betg mo avair las cumpetenzas dal fatg e las cumpetenzas socialas dumandadas per acumplicar uschè bain sco pussaivel lur incumbensas, ma els duain er avair tschertas cumpetenzas linguisticas e correspunder a tscherts criteris da diversità. La represchentanza adequata da las cumanzas linguisticas è mo in da blers criteris ch'ins sto respectar en il process da selecziun. Era las gruppas da vegliadetgna e da schlattainas sco era umans cun impediments duain esser represchentads ade-

quatamain en l'Administraziun federala.

En vista a questas exigenzas complexas è la recrutaziun da personal ina gronda sfida per las responsablas ed ils responsabels. Ils basegns operativs dals superiors n'èn betg adina cumpatibels cun las finamiras strategicas da l'instituziun. Ils emprims dovran surtut collavuraturAs che persvadan en lur champ da lavur e cun cumpetenzas socialas, la segunda è er interessada da realisar la politica da personal da la Confederaziun. La recrutaziun decentrala procura per in'occupaziun optimala da las plazzas resguardond ils basegns dals superiors che recruteschan e da lur team, finamiras da diversità da la politica da personal vegnan però mintgatant a la curta.

Pledaders da linguas neolatinas han ina sensibilidà marcanta per dumondas da plurilinguitad

Da la retschertga online resorta ch'ils commembers da minoritads linguisticas, surtut ils italofofonas, han ina sensibilidà per dumondas da plurilinguitad pli auta: Els na beneventan betg mo pli ferm quotas da lingua (cf. survart), ma els èn era pli persvas dals effects positivs che in'administraziun linguisticamain multifara ha ch'ils germanofons interrogads. Plinavant stiman els tendenzialmain che la cumposiziun linguistica da l'uffizi e dal cader saja „fitg impurtanta“, ils germanofons stiman che quella saja mo „plitost impurtanta“.

In'attenziun pli ferma per la plurilinguitad en l'Administraziun federala

tar personas da recrutaziun francofonas u italofonas pon ins er observar en las datas etnograficas. In confess discursiv per la plurilinguitad n'è però nagin garant per in agir correspondent: Era superiors „sensibels a la plurilinguitad“ na sa decidan finalmain betg pervi da criteris linguistic per u encunter inA candidatA, ma surtut sin basa da cumpetenzas socialas e dal fatg.

En ils diesch process da recrutaziun accumpagnads, en ils quals eran d'occupar totalmain 14 plazzas, èn a la fin finala vegnidas tschernidas diesch personas cun tudestg sco emprima lingua, trais bilinguas (tuttas han inditgà tudestg sco ina da las duas linguas) ed ina persona cun talian sco emprima lingua. Tut ils gremis cumplettamain germanofons han tschernì candidatAs da lingua tudestga, ma era gremis da differentas linguas e schizunt gremis cumponids cumplettamain u maioritarmain da pledaders da linguas latinas, han dà la preferenza a candidatAs germanofonAs.

Da remartgar èn ils giudicats differents areguard la qualitad dals dossiers da candidatura da candidatAs da lingua tudestga e da las linguas neolatinas: SpezialistAs da personal e personas da recrutaziun da lingua tudestga constateschan tant en la retschertga online sco er en la retschertga al lieu blier pli savens differenzas tenor regiuns linguisticas tar la concepziun dal dossier. Els prefereschon cleramain dossiers da lingua tudestga. En la retschertga online constateschan personas da recrutaziun germanofonas tendenzialmain plitost differenzas tar la qualitad dals dossiers da

candidatura tenor la gruppa linguistica (2,4), personas da recrutaziun francofonas u italofonas percenter plitost betg (1,5 resp. 1,7) (sin la scala da 1 = „na correspunda in summa betg“ fin 4 = „correspunda totalmain“). Quels che vesan differenzas, valiteschan ils dossiers da candidatAs germanofonAs cun la nota 5,3, quels da candidatAs francofonAs cun la nota 4 e quels da candidatAs italofonAs cun la nota 3,2 (scala da 1 = „nauscha qualitad“ fin 6 = „qualitad excellenta“).

GermanofonAs han avantatgs en il process da recrutaziun

Considerond l'ierarchia linguistica en l'Administraziun federala descritta survart han candidatAs germanofonAs avantatgs linguistic. Malgrà ina publicaziun betg discriminanta è il profil linguistic giavischà dals responsabels da recrutaziun marcà da la conscienza dad ina administraziun primarmain germanofona e secundarmain francofona. Plinavant pudes la preferenza da la moda da concepì dossiers dals germanofons tras las personas da recrutaziun da lingua tudestga (che furman la maiorità) dar ulteriurs avantatgs a candidatAs da lingua tudestga.

Sin basa da las relaziuns proporziunalas ston ins ulteriuramain supponer, che la preschientscha da personas da recrutaziun germanofonas, francofonas ed italofonas tar discurs da preschentaziun è ineguala. En la retschertga online han ils interrogads alura era inditgà che en il gremi da recrutaziun sajan quasi adina stads

preschents commembers da la maioritad linguistica (3,7), ma main savens commembers da las minoritads linguisticas (2,7) (scala: 1 = „mai“, 2 = „raramain“, 3 = „savens“, 4 = „adina“). Questa circumstanza ha avantatgs per candidatAs germanofonAs (surtut sche las personas da recrutaziun na s’adattan betg consequentamain a l’emprima lingua dals candidats): Lur cumpetenzas passivas da franzos vegnan testadas main ferm che las cumpetenzas passivas dal tudestg da candidatAs francofonAs. Ils aspirants da lingua taliana vegnan testads automaticamain sin lur cumpetenzas da las duas autras linguas uffizialas. Responsabels per la promoziun da la plurilinguitad che pudessan sensibilisar per tals dischavantatgs da candidatAs da las linguas minoritaras vegnan mo integrads ordvart darar en process da recrutaziun (1,2 tenor la scala survart).

ItalofonAs èn represchentadAs sutproporzionalmain ordaifer il Tessin

Che las valurs previsas dals italofons en unitads administrativas ordaifer il Tessin na vegnan betg cuntanschidas, vegn regularmain motivà cun l’argument ch’ins survegnia fitg paucas candidaturas da la Svizra taliana. Tant en la retschertga online sco er en las intervistas vegn questa percepziun rinforzada. Tenor la retschertga online stiman 70% dals interrogads da l’administraziun federala centrala, che la cumpart da las candidaturas dad italofonAs saja sut lur cumpart en la populaziun. Questa percepziun subjectiva na sa verifitgescha betg en la statistica: Tenor

in’evaluaziun da las datas dad E-Recruiting da l’Uffizi federal da personal (UFPER) èn s’annunziads l’onn 2012 totalmain 8% cun lingua da correspundenza taliana per plazzas tar la Confederaziun (incl. servetschs da parlament e tribunals). La cumpart dals italofons pudess esser schizunt pli auta, sch’ins resguarda ch’ils italofons tschernan savens in’altra lingua uffiziala per la correspundenza.

Questa discrepanza tranter la percepziun subjectiva e las datas avant maun, ha eventualmain in connex cun il fatg che candidaturas da l’Italia e da „secondos“ talians (TalianAs creschidas si en Svizra) che na vivan betg en il Tessin u en il Grischun talian na vegnan betg percepidas sco candidaturas da represchentantAs legitimAs da la Svizra taliana. Questa interpretaziun vegn rinforzada da constataziuns en las intervistas, en las qualas ina represchentanza adequata da las cuminanzas linguisticas vegn percepida sco represchentanza da las regiuns linguisticas.

Or da l’analisi da las datas da l’UFPER e da nossa retschertga al lieu pon ins constatar che italofonAs vegnan eliminadas surproporzionalmain en il process da recrutaziun. Davart las raschuns per quai pon ins qua – sin basa da l’analisi da 540 dossiers anonimads – era mo far supposiziuns: Per exempel èn vegnidas inoltradas diversas candidaturas da l’Italia ch’èn vegnidas eliminadas per regla relativamain spert (cumpetenzas linguisticas che mancan, candidats che vegnan frestgamain da l’universitad).

Recumandaziuns

L’analisi da la cumposiziun linguistica dal personal federal, l’analisi da la retschertga online tar responsabels da recrutaziun sco era l’analisi da process da recrutaziun concrets, porschan indicaziuns, nua che la promoziun da la plurilinguitad ed ina represchentanza adequata da las cuminanzas linguisticas en l’Administraziun federala pon vegnir optimadas. Las recumandaziuns suandantas èn vegnidas redigidas a la fin da l’onn 2013, quai vul dir avant che la revisiun da l’Ordinaziun da linguas e da las Instrucziuns davart la plurilinguitad era finida.

Lavur da sensibilisaziun

- 1. Sensibilisar las personas da cader:**
 - Sch’ins considerescha quant paucas personas superiuras ch’enconuschan las valurs previsas e las cumpetenzas linguisticas che l’Administraziun federala vuless cuntanscher e quant paucas ch’enconuschan las mesiras da promoziun, faschess quai senn dad infurmar meglier quellas personas e da las sensibilisar;
 - Questas mesiras da sensibilisaziun pudessan p.ex. vegnir integradas en ils seminaris existents da recrutar, da manar e per il cader superiur dal Center da scolaziun da l’Administraziun federala (CSAF) ed en auters curs da perfecziunament.

- 2. Posizionar meglier ils responsabels per la promoziun da la plurilinguitad en las unitads administrativas:**

- Ils responsabels per la promoziun da la plurilinguitad ston vegnir posiziunads strategicamain meglier ed integrads en la direcziun;
- Els ston survegnir avunda resursas da temp e da finanzas (sco descrit en il feigl tematic 5 dal „Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit“ da l’UFPER);
- Els ston vegnir integrads pli ferm en las differentas fasas da la recrutaziun dal personal.

Optimar il process da recrutaziun

- 3. Tar la redacziun dad inserats da plazzas duai vegnir guardà pli fitg che las cumpetenzas linguisticas dumandadas vegnan communitgadas a moda transparenta e che era las personas italofonas e francofonas, sutrepreschentadas en tschertas unitads administrativas e posiziuns (da cader), vegnan adressadas, quai vul dir:**
 - Communicaziun consequenta da las cumpetenzas linguisticas dumandadas tenor l’Ordinaziun da linguas (surtut davart la terza lingua uffiziala a partir dal cader intermediar);
 - E communicaziun transparenta dals profils linguistics dumandads resp.

- dals basegns linguistics liads a la funcziun da la piazza scritta ora (evitar da tschertgar insatgi cun ina „lingua materna“ specifica);
- Appellar pli savens a commembers da las gruppas linguisticas sutrepreschentadas da candidar.
- 4. La validad da las datas dad E-Recruiting** duai vegnir meglierada:
- Sper la lingua da correspundenza vegn dapi curt era eruida la „lingua materna“ dals candidats; quella è impurtanta per la cumposiziun linguistica da l'Administraziun federala. I fiss dentant da beneventar, sch'ils candidats pudessan inditgar dapli che mo ina „emprima lingua“ – analog a l'enquista da l'Uffizi federal da statistica.
 - Metter a disposiziun avunda resursas per il HR per ch'ins possia era inserir consequentamain tut ils dossiers ch'èn vegnids inoltrads en furma da palpieri en E-Recruiting;
 - Dar la pussaivladad a las unitads administrativas dad evaluar sezzas las datas dad E-Recruiting tenor process da recrutaziun e tenor unitad administrativa per avair uschia ina autocontrolla.
- 5. La validaziun dals dossiers** duai vegnir simplifitgada e fatga pli transparenta cun dar cleras directivas a las candidatas ed als candidats davart las infurmaziuns ed ils documents spetgads. Las indicaziuns pudessan vegnir messas en l'internet (E-Recruiting):
- Publicaziun dad ina glista da con-
- trolla da tut ils documents necessaris;
- Publicaziun da las infurmaziuns giavischadas en la brev da motivaziun ed en il CV;
 - Sensibilisaziun da personas da recrutaziun (cf. punct 1) per tradiziuns differentas da cumponer dossiers, che san variar tut tenor regiuns linguisticas, pajais e generaziuns.
- 6.** Tar la **selecziun** da las candidatas e dals candidats che vegnan envidads ad in discurs da preschentaziun duai vegnir guardà pli attentivamain che – sche pussaivel – commembers da tut las cuminanzas linguisticas vegnian envidads:
- Sche quai n'è betg il cas che candidats da tut las trais linguas uffizialas vegnan envidads, duai il superiur inoltrar ina motivaziun en scrit a la persuna responsabla per la promozion da la plurilinguitad e/u a la direcziun.
- 7.** Ils **discurs da preschentaziun** duain esser organisads uschia che las cundiziuns èn uschè cumparegliablas sco pussaivlas per las candidatas ed ils candidats da differentas linguas:
- Ils candidats duain vegnir instruids explicitamain ch'els pon discurrer durant il discurs da preschentaziun lur emprima lingua (sch'i sa tractada ina lingua uffiziala);
 - Per ch'els possian era far diever da quest dretg, sto tar candidatAs

- italofonAs esser garantì che las personas da recrutaziun hajan cum-petenzas da talian passivas sufficientas;
- En il cas ideal stuessan en il gremi da recrutaziun esser represchentadas almain duas linguas uffizialas ed il temp d'intervista en questas duas linguas stuess esser circa tuttina lung (per ch'i na vegnian betg mo testadas primarmain las cum-petenzas passivas da tudestg – sco che quai capita en la gronda part dals cas).

Las valurs linguisticas previsas duain esser realisablas per tut las unitads administrativas

- 8. Differenziar las quotas linguisticas:**
- Perquai ch'il lieu da l'unitad administrativa ha ina grond'influenza sin la cumposiziun linguistica dals employads, ston ins examinar ina differenziaziun tenor regiun linguistica da las valurs linguisticas previsas per pudair accumplir quellas er en unitads administrativas subordinadas. Per l'entira Svizra duain las valurs linguisticas previsas però restar las medemas; per las unitads administrativas singulas duain però valair differentas valurs previsas, tut tenor ils facturs dal lieu, da la grondezza e da las incumbensas da l'uffizi.
- 9. Augmentar l'attractivladad da l'Administraziun federala centrala sco patruna da lavur (surtut era per personas da linguas latinias):**
- Superiurs duain infurmar lur collavuratur (futurs) ch'els pon far ina part da lur lavur a chasa (home-office resp. e-work), sche quai è pussaivel en lur funcziun;
 - Questas plazzas da lavur e quests models da lavur flexibels duain vegnir promovids vinavant, uschia ch'in engaschament tar l'Administraziun federala na pretenda betg per forza ina midada da chasa (en direcziun Svizra tudestga). La comunicaziun cun ils superiurs sco era cun ils collavuratur sto però er esser garantida sin distanza.
- 10. Superar „l'illusiuon da la gistadad“** per italofofonAs tar la Confederaziun:
- L'egualitad giuridica dal talian cun il tudestg e franzos en l'Administraziun federala frunta en la pratica sin cunfins uschè ditg ch'i dat ordaifer la Svizra taliana uschè paucAs employoiads italofofonAs ed uschè ditg ch'ils auters employoiads n'han betg cum-petenzas (passivas) da talian sufficientas. Las candidatas ed ils candidats italofofonAs s'adattan sezs a questa pratica, sche la gronda part na candidescha betg per talian e na fa betg diever dal dretg da tscherner libramain la lingua uffiziala en discurs da preschentaziun ed en la lavur da mintgadi. La divergenza observada tranter lescha e pratica areguard l'egualitad da la lingua taliana

provochescha la dumonda, quant ferm che la pratica possia s'approximar a la lescha e quant lunsch che l'egualitad resta ina utopia, sch'ins considerescha las differenzas da grondezza massivas tranter las trais linguas uffizialas. Per garantir l'egualitad dal talian, stuess ins far sforzs bler pli gronds dad eleger italofofonAs en unitads administrativas ordaifer il Tessin e dad augmentar las cumpetenzas da talian da las employiadas e dals employiads da la Confederaziun. Cun quai ch'il tudestg ed il franzos domineschan il mintgadi da lavur e cun quai che las italofofonas ed ils italofofons ston avair cumpetenzas linguisticas pli vastas che lur collegas dad autras linguas, ston ins sa dumandar, sch'ins na stuess betg renconuscher uffizialmain pli ferm questa prestaziun supplementara da las italofofonas e dals italofofons.

Amministrazione federale e rappresentanza delle comunità linguistiche: analisi dei processi e delle strategie di reclutamento del personale

Un progetto di ricerca del Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo

—

Realizzato in collaborazione con il Centro per la democrazia Aarau

—

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky, Alexandre Duchêne, Daniel Kübler

—

Executive Summary

Oggetto e metodi di ricerca

Dalla metà del XX° secolo l'equa rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale è iscritta nelle istruzioni concernenti il plurilinguismo ed è regolarmente oggetto di interventi parlamentari. Attualmente costituisce, insieme alla promozione delle competenze linguistiche del personale della Confederazione e della attività traduttive, uno dei punti principali nella promozione del plurilinguismo nel Servizio pubblico ed è iscritta nella Legge sulle lingue (art. 20 LLing).

Secondo l'Ordinanza sulle lingue (2010), la rappresentanza delle quattro comunità linguistiche nazionali all'interno dell'Amministrazione federale si basa sui seguenti valori di riferimento: tedesco 70%, francese 22%, italiano 7% e romancio 1% (art. 7 OLing). Nell'ambito della rilevazione strutturale del censimento della popolazione il Consiglio federale ha aggiornato questi valori che sono iscritti nell'Ordinanza sulle lingue modificata nel 2014, come segue: tedesco 68,5%–70,5%, francese 21,5%–23,5%, italiano 6,5%–8,5%, romancio 0,5%–1%.

Tra l'inizio del 2012 e la fine del 2013, il progetto di ricerca del Centro scientifico di competenza per il plurilinguismo (CSP) e del Centro per la democrazia Aarau (ZDA) ha esaminato in dettaglio la rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale soffermandosi in particolare sulla procedura di reclutamento del personale quale elemento chiave nell'attuazione delle direttive in materia di plurilinguismo. Allo scopo di rispondere alle domande sottostanti, l'analisi si è soffermata su due aspetti fondamentali: lo sviluppo statistico

degli effettivi nonché le direttive in materia di politica linguistica e la loro attuazione nella pratica di reclutamento dell'Amministrazione federale:

- Qual è lo stato della rappresentanza delle comunità linguistiche nell'Amministrazione federale? Con quali strumenti l'Amministrazione federale si impegna a migliorare la loro rappresentanza?
- Fino a che punto le direttive sulle assunzioni rispettose del plurilinguismo nel reclutamento sono conosciute? Esercitano un influsso sulla procedura di reclutamento e su chi le dirige?
- Quali sono i fattori e le condizioni quadro che esercitano un influsso sul reclutamento nell'Amministrazione federale di persone appartenenti alle minoranze linguistiche?

La raccolta dati e la loro analisi è stata eseguita secondo metodi quantitativi e qualitativi: analisi statistica di BV PLUS, la banca dati del personale dell'Amministrazione federale; questionario online destinato ai responsabili del reclutamento dell'Amministrazione federale; valutazione dei principali interventi parlamentari, dei testi di legge e delle istruzioni in materia di politica linguistica; colloqui semi-strutturati con i responsabili delle risorse umane di tredici unità amministrative; studio etnografico presso tre uffici federali nell'ambito di dieci procedure di reclutamento; analisi qualitative del contenuto e del discorso.

Risultati

Germanofoni sovrarappresentati nella maggior parte delle unità amministrative

L'analisi dei dati della banca dati BV PLUS su un periodo di dieci anni (2002–2011) dimostra che dal punto di vista linguistico la rappresentanza delle diverse comunità linguistiche nell'organico varia da un dipartimento all'altro. Sull'arco del periodo analizzato, il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) impiegava il maggior numero di germanofoni, la cui proporzione è stata ridotta solo lievemente passando dal 78,2% nel 2002 al 77,3% nel 2011. La Cancelleria federale (CaF) spicca come esempio opposto: la percentuale di germanofoni è stata ridotta, passando dal 62,6% nel 2002 (un valore già ampiamente al di sotto delle esigenze espresse nella OLing) al 60% nel 2011.

Queste differenze a livello della ripartizione linguistica si possono osservare non solo nei dipartimenti ma anche nelle unità amministrative subordinate. A prescindere dal dipartimento preso in considerazione, constatiamo, per il periodo tra il 2002 e il 2011, una sovrarappresentazione dei collaboratori germanofoni nella maggior parte delle unità amministrative subordinate. Concretamente, in 75% delle unità amministrative i germanofoni sono sovrarappresentati. Se ci limitiamo a considerare la rappresentanza dei gruppi linguistici tra i quadri (classe di salario 24–38), la sovrarappresentanza

dei germanofoni è leggermente più bassa (in 71% delle unità amministrative). Tuttavia, per quanto riguarda i quadri di alto livello (classe di salario 30 o superiore), la percentuale delle unità amministrative con una sovrarappresentazione dei germanofoni cresce ulteriormente (aumento all'81%).

Ubicazione dell'unità amministrativa quale fattore di influsso sulla rappresentanza linguistica, ma non sulla predominanza germanofona ai livelli gerarchici superiori

Il caso di tre unità amministrative (una ubicata nella regione di Berna, la seconda sulla frontiera linguistica franco-tedesca e l'ultima in Svizzera romanda) oggetto di uno studio etnografico ci permette di illustrare due aspetti: come previsto l'ubicazione dell'unità esercita un chiaro influsso sulla rappresentanza linguistica. Maggiore è la distanza da Berna o dalla Svizzera tedesca, minore è la percentuale di germanofoni.

Appare inoltre chiaro che l'ubicazione dell'unità amministrativa esercita un influsso sulla rappresentanza linguistica in genere, nonché per quanto riguarda i quadri, ma non sulla tendenza alla sovrarappresentazione dei germanofoni tra i quadri superiori (classe di salario 30 o superiore) indipendentemente dall'ubicazione.

L'Amministrazione federale percepita come amministrazione bilingue e come datore di lavoro principalmente germanofono

537 persone responsabili del reclutamento hanno risposto a un questionario online. La percentuale delle risposte si situa tra il 13,4% e il 15,3% (a seconda della popolazione statistica presa in considerazione). I partecipanti sono rappresentativi dell'Amministrazione federale per quanto concerne i criteri sociodemografici, ma non delle unità amministrative (numero di casi del DFAE e della CaF troppo ridotti). Il 77,3% dei partecipanti sono germanofoni, 19,4% sono francofoni, 3,4% sono italofoeni e 8 partecipanti hanno indicato il romancio come prima lingua.

La maggior parte dei responsabili del reclutamento che hanno risposto al questionario lavora in Svizzera tedesca (97,2%) e considera l'Amministrazione federale quale datore di lavoro germanofono e francofono. Quotidianamente, il 93% degli interrogati utilizza il tedesco e l'87% utilizza il francese al lavoro. Solo il 16% adopera regolarmente l'italiano, questo valore si colloca nettamente al di sotto del 77% che utilizza il svizzero-tedesco e del 36% che impiega l'inglese. A prescindere dall'appartenenza linguistica, gli interrogati ritengono che: per lavorare presso l'Amministrazione federale avere delle buone conoscenze di tedesco sia piuttosto importante o molto importante (3,4 su una scala da 1 = "del tutto errato" a 4 = "assolutamente esatto"); che avere delle buone conoscenze

di francese sia piuttosto importante (2,8) e che avere delle buone conoscenze di italiano non sia troppo importante (1,8). I dati riguardanti il romancio in quanto lingua parzialmente ufficiale non sono stati valutati perché insufficienti.

I dati raccolti grazie allo studio etnografico dimostrano anche che il personale responsabile del reclutamento considera che possedere conoscenze di tedesco e di francese sia importante, mentre l'italiano è importante solo per alcune funzioni specifiche. L'idea dell'Amministrazione federale come datore di lavoro germanofono è particolarmente diffusa nell'unità amministrativa della regione di Berna. Durante i colloqui, le persone intervistate indicavano spesso che il 90% dei documenti di lavoro fossero disponibili solo in tedesco.

Esigenze linguistiche variabili a seconda della prima lingua delle persone che si candidano

In genere, i seguenti fattori sono preponderanti per quanto riguarda le esigenze linguistiche in gioco durante una procedura di reclutamento: l'ubicazione dell'unità amministrativa, le mansioni legate alla funzione e la posizione gerarchica del titolare del posto di lavoro (le esigenze specifiche relative ai posti di lavoro all'interno dei servizi linguistici non sono state esaminate). Nelle pratiche di reclutamento osserviamo che (conformemente alla gerarchia delle lingue evidenziata precedentemente) gli italofoeni devono dimostrare competenze linguistiche non solo

in una, ma in due ulteriori lingue ufficiali per avere una possibilità nella fase del reclutamento.

Nella regione di Berna, i candidati francofoni e italofoeni devono dimostrare di possedere buone conoscenze attive del tedesco, mentre in genere è sufficiente che il candidato germanofono abbia buone conoscenze passive del francese (per quanto riguarda i posti di lavoro senza contatti esterni con francofoni e per le funzioni al di sotto dei quadri di alto livello). Per il personale che occupa posti di lavoro a un livello gerarchico alto in un'unità amministrativa vicina alla frontiera linguistica o in Svizzera romanda è considerato come indispensabile dimostrare di possedere buone conoscenze linguistiche in francese e in tedesco. Nella maggior parte dei casi, l'italiano diventa essenziale solo per i posti di lavoro per i quali si prevede un contatto esterno con gli italofoeni.

L'analisi dei dati relativi all'autovalutazione delle competenze linguistiche (dati provenienti dal questionario online e dai dossier di candidatura esaminati durante le procedure di reclutamento seguite) dimostra che gli italofoeni indicano conoscenze linguistiche in lingue straniere superiori a quelle indicate dai germanofoni e dai francofoni. In effetti, il questionario ha dimostrato che gli italofoeni attribuivano alle proprie competenze linguistiche (sia orali che scritte) nelle tre lingue ufficiali circa due punti in più (su una scala fino a nove punti) rispetto ai francofoni o ai germanofoni. Fra i 540 curricula vitae analizzati nell'ambito delle dieci procedure di reclutamento seguite,

gli italofoeni indicavano di possedere conoscenze linguistiche nettamente migliori nelle lingue ufficiali rispetto agli altri candidati. Il 55% degli italofoeni sostiene di avere buone o ottime conoscenze del tedesco e il 64% sostiene di avere buone o ottime conoscenze del francese. Benché il 76% dei germanofoni indichi possedere buone o ottime conoscenze del francese, in questo stesso gruppo solo il 10% dei candidati dichiara di possedere lo stesso livello in italiano. Per quanto riguarda i francofoni, il 60% indica buone o ottime conoscenze del tedesco e il 21% indica lo stesso livello in italiano.

Altro fattore interessante: il 75% degli italofoeni non ha redatto il loro dossier di candidatura nella loro prima lingua, ma in un'altra lingua ufficiale (47% in francese, 19% in tedesco) o in inglese (9%). Durante i colloqui, i responsabili del reclutamento menzionano spesso gli sforzi linguistici maggiori che gli italofoeni devono fornire se lavorano alla Confederazione. L'impegno supplementare da fornire è considerato essenziale e tendenzialmente viene dato per scontato.

Promozione del plurilinguismo: istruzioni e strumenti poco conosciuti e influsso minimo dei valori di riferimento durante la procedura di reclutamento

Secondo il questionario online, meno della metà dei partecipanti (48%) conosce le "Istruzioni concernenti il plurilinguismo" (2003). La percentuale di persone che conoscono la "Guida per la promozione del plurilinguismo" (2009) è ancora

minore (39%). Nonostante per i partecipanti lo sviluppo di strumenti per la promozione del plurilinguismo nell'Amministrazione federale sia importante, o molto importante, l'efficacia di questi è rimessa in questione, soprattutto dai francofoni e dagli italofo- ni. Tuttavia, statisticamente, gli italofo- ni e i francofo- ni sono significativamente più numerosi che i germanofoni ad approvare l'idea che le quote linguistiche favoriscono l'uguaglianza delle opportunità all'interno dell'Amministrazione federale.

Durante le procedure di reclutamento seguite i responsabili del reclutamento non hanno affrontato la problematica delle proporzioni o delle percentuali obiettivo in materia di rappresentanza delle comunità linguistiche. Dopo aver chiesto loro il perché, la maggior parte dei responsabili afferma di approvare i valori di riferimento come ideale da raggiungere, ma dubita che si possano applicare (in particolare per le proporzioni riguardanti l'italiano, i valori per il romancio non sono mai stati commentati). Nelle pratiche di reclutamento osservate, la priorità è stata data alle qualifiche, all'esperienza professionale e alle competenze sociali. La prima lingua dei candidati non è determinante (o solo in modo indiretto, quando si considera che solo una persona di lingua materna può soddisfare le esigenze linguistiche richieste per quel posto di lavoro).

Reclutamento del personale: tensione tra obiettivi strategici e operativi

Lo studio etnografico ha dimostrato che i superiori e gli specialisti delle risorse umane che partecipano al reclutamento devono conciliare molteplici istruzioni e interessi (in termini di politica del personale e d'impresa). I candidati non solo devono possedere le competenze professionali e sociali richieste per adempiere le loro mansioni con successo, ma disporre anche di competenze linguistiche e corrispondere a svariati criteri di diversity management. In questo contesto, la rappresentanza equilibrata delle comunità linguistiche costituisce solo uno tra tanti criteri da considerare durante la selezione. Anche la rappresentanza equilibrata dei sessi, dei gruppi d'età e delle persone con handicap figura come obiettivo dell'Amministrazione federale.

Rispettare questi molteplici obiettivi diventa una vera e propria sfida per i responsabili del reclutamento. Inoltre, le esigenze operative dei superiori non sempre sono compatibili con gli obiettivi strategici dell'istituzione. Se da una parte i responsabili desiderano innanzitutto assumere del personale con buone competenze professionali e sociali, l'istituzione si preoccupa anche dell'attuazione della politica del personale della Confederazione. Il reclutamento decentrato permette di selezionare persone che soddisfino pienamente le esigenze dei superiori e del team, tuttavia spesso ciò avviene a scapito degli obiettivi definiti dalla politica del personale in materia di diversity management.

Forte interesse per le questioni relative al plurilinguismo tra le minoranze linguistiche

Dal questionario online risulta che i membri delle minoranze linguistiche (specialmente gli italofo- ni) sono particolarmente interessati alle questioni riguardanti il plurilinguismo: non solo sostengono con più vigore le quote linguistiche (si veda qui sopra), per loro anche gli effetti positivi di un'amministrazione plurilingue rivestono una maggiore importanza rispetto ai germanofoni. Inoltre, tendono a pensare che la composizione linguistica dei quadri e dell'unità amministrativa è "molto rilevante", mentre i germanofoni la considerano soltanto "piuttosto rilevante".

I dati etnografici confermano che gli italofo- ni e i francofo- ni responsabili del reclutamento prestano più attenzione al fattore del plurilinguismo nell'Amministrazione federale. Una piena adesione ai valori del plurilinguismo non si traduce però sempre in una pratica in questo senso: persino tra i responsabili sensibilizzati alla questione, il criterio determinante a favore o contro un candidato, in fin dei conti, non è il fattore linguistico, ma le sue competenze professionali e sociali.

Durante le dieci procedure di reclutamento seguite, sui quattordici posti vacanti, dieci sono stati attribuiti a delle persone la cui prima lingua era il tedesco, in tre casi sono stati assunti bilin- gui (ognuno ha indicato anche il tedesco come prima lingua) e in un solo caso è stata assunta una persona la cui prima lingua era l'italiano. I team di reclutamento i cui membri erano tutti germanofoni

hanno selezionato solo germanofoni. I team plurilingue e anche i gruppi nei quali la maggioranza, se non l'intero gruppo, parlava una lingua delle minoranze, hanno anch'essi selezionato dei germanofoni.

Sussistono inoltre notevoli differenze a livello di valutazione della qualità dei dossier dei germanofoni e delle persone delle lingue latine: sia nel questionario online che sul terreno, gli specialisti delle risorse umane e le persone responsabili del reclutamento germanofoni notano spesso delle differenze nella presentazione dei dossier in funzione dei gruppi linguistici, difatti, i dossier dei germanofoni vengono considerati migliori. Nel questionario online i responsabili del reclutamento germanofoni tendono piuttosto a scovare differenze di qualità dei dossier in funzione della comunità linguistica (2,4 su una scala da 1 = "del tutto errato" a 4 = "assolutamente esatto"). I francofo- ni e gli italofo- ni tendono invece a non notare differenze (rispettivamente 1,5 e 1,7). Le persone che hanno notato delle differenze hanno assegnato i seguenti voti ai dossier: 5,3 ai candidati germanofoni, 4 ai candidati francofo- ni e 3,2 ai candidati italofo- ni (scala: 1 = "scarsa qualità" e 6 = "alta qualità").

Vantaggi dei germanofoni nella procedura di reclutamento

Tenendo conto della gerarchia tra le diverse lingue all'interno dell'Amministrazione federale (come descritto qui sopra), i candidati germanofoni sono avvantaggiati dal punto di vista linguistico nella procedura di

reclutamento. Nonostante le messe a concorso non discriminanti, per i responsabili del reclutamento il profilo linguistico ideale è influenzato dal sentimento di appartenere innanzitutto a un'amministrazione germanofona e in secondo luogo a un'amministrazione francofona. La preferenza dei responsabili del reclutamento (in gran parte germanofoni) per una presentazione dei dossier di stile germanofono potrebbe anche esercitare un influsso sulla scelta di candidature germanofone.

Date le differenze di proporzione tra gruppi linguistici occorre supporre che durante i colloqui di lavoro il numero di persone germanofone, francofone e italofone sia variabile. I partecipanti al questionario online indicano che i responsabili germanofoni sono quasi sempre rappresentati nel team di reclutamento (3,7), mentre sono più rari i rappresentanti delle minoranze linguistiche (2,7) (scala 1 = "mai", 2 = "di rado", 3 = "spesso", 4 = "sempre"). Viste le condizioni di reclutamento, le candidature dei germanofoni dispongono di un vantaggio (in particolare quando il team di reclutamento non si adatta sistematicamente alla prima lingua della persona che effettua il colloquio). Difatti, le loro competenze passive in francese non vengono esaminate in modo così dettagliato come le competenze passive in tedesco dei francofoni. Nel caso degli italofoeni, le loro conoscenze delle altre due lingue ufficiali vengono esaminate inevitabilmente. I responsabili alla promozione del plurilinguismo, che potrebbero contribuire a sensibilizzare il personale circa gli svantaggi che possono subire le minoranze linguistiche, partecipano molto

raramente alle procedure di reclutamento (1,2 secondo la stessa scala).

Numero di italofoeni inferiore alle quote obiettivo (al di fuori del Ticino)

Una delle ragioni invocate dai responsabili del reclutamento per spiegare perché le quote di italofoeni non vengono raggiunte al di fuori del Ticino è l'esiguo numero di candidature provenienti dal Ticino. Questa ragione viene menzionata sia nel questionario online che durante le interviste. Secondo quanto risulta dal questionario online, il 70% delle persone interrogate facenti parte dell'Amministrazione federale centrale stima che la proporzione di candidature degli italofoeni è minore della popolazione italoфона residente. Questa percezione soggettiva non è confermata dalle statistiche: secondo le analisi dei dati di E-Recruiting eseguite dall'Ufficio federale del personale (UFPER) nel 2012, l'8% delle candidature per i posti nei servizi federali (compresi i Servizi del parlamento e i tribunali) erano in italiano (gli italofoeni che scelgono un'altra lingua ufficiale per la propria corrispondenza sono numerosi, perciò questa percentuale potrebbe senz'altro essere più elevata).

Il divario tra la percezione soggettiva e i dati disponibili è forse imputabile al fatto che le candidature dall'Italia o di "secondos" e "secondas" italofoeni (persone italiane che sono cresciute in Svizzera) che non vivono in Ticino o nel Grigioni italiano non sono considerate come candidature di rappresentanti legittimi

della Svizzera italiana. Questa interpretazione è confermata dalle dichiarazioni fatte durante le interviste dalle quali si deduce che la rappresentanza equa delle comunità linguistiche spesso è percepita come equivalente alla rappresentanza equa delle regioni linguistiche.

Inoltre, l'analisi dell'UFPER e la nostra inchiesta sul terreno rivelano che in media gli italofoeni vengono eliminati più spesso dalla procedura di reclutamento. Quali siano le ragioni soggiacenti a questi risultati rimane questione di ipotesi (basate sui 540 dossier anonimizzati). Ad esempio, grande parte delle candidature ricevute dall'Italia sono state rapidamente scartate (competenze linguistiche insufficienti, persone diplomate recentemente).

Raccomandazioni

L'analisi della composizione linguistica del personale della Confederazione, del questionario online cui hanno partecipato i responsabili del reclutamento e l'analisi delle procedure di assunzione possono fornire indicazioni su come migliorare la promozione del plurilinguismo e la rappresentanza equa delle comunità linguistiche all'interno dell'Amministrazione federale. Le raccomandazioni che seguono sono state elaborate alla fine del 2013, vale a dire prima che i lavori sulla revisione della OLing e delle istruzioni concernenti il plurilinguismo si fossero conclusi.

Sensibilizzazione

1. Sensibilizzare i superiori gerarchici:

- Sarebbe opportuno informare i responsabili gerarchici e sensibilizzarli ulteriormente sull'argomento, dal momento che non conoscono bene gli obiettivi da raggiungere in materia di rappresentanza delle comunità linguistiche e delle competenze linguistiche nell'Amministrazione federale, né gli strumenti di promozione del plurilinguismo esistenti;
- Queste misure di sensibilizzazione potrebbero ad esempio essere integrate ai seminari proposti dal Centro di formazione dell'Amministrazione federale (CFAF) (reclutamento, competenze dirigenziali e seminari destinati ai quadri di più alto livello) e ad altri corsi di perfezionamento.

2. Migliorare la posizione dei responsabili alla promozione del plurilinguismo all'interno delle unità amministrative:

- Integrare strategicamente la funzione di responsabile alla promozione del plurilinguismo nella direzione;
- Mettere sufficienti risorse finanziarie e temporali a disposizione dei responsabili alla promozione del plurilinguismo (come descritto nella scheda tematica 5 della "Guida per la promozione del plurilinguismo" dell'UFPER);
- Provvedere a una migliore integrazione dei responsabili alla promozione del plurilinguismo nelle diverse tappe del reclutamento.

Migliorare la procedura di reclutamento

- #### 3. Nel redigere i bandi di concorso, occorre prestare particolarmente attenzione ai seguenti punti: indicare chiaramente quali sono le competenze linguistiche richieste; rivolgersi anche agli italofoeni e ai francofoeni i quali sono sottorappresentati in molte unità amministrative e in alcune funzioni (quadri). Occorre dunque:
- Indicare precisamente quali competenze linguistiche vengono richieste conformemente alla OLing (in particolare per quanto riguarda le conoscenze di una terza lingua ufficiale per i quadri di livello medio o superiore) e

- Indicare chiaramente il profilo linguistico ricercato o i bisogni linguistici funzionali per il posto messo a concorso (evitando di raccomandare una "lingua materna" in particolare);
 - Spronare di più il personale facente parte dei gruppi linguistici sottorappresentati nell'unità linguistica a candidarsi.
- #### 4. Occorrerebbe migliorare l'affidabilità dei dati di E-Recruiting:
- Da poco i candidati possono inserire nell'apposito campo oltre alla lingua di corrispondenza ("lingua utente") anche la propria "lingua materna". Quest'indicazione fornisce dati più completi dal punto di vista della rappresentanza linguistica nell'Amministrazione federale. Sarebbe inoltre auspicabile che gli utenti possano indicare più di una "prima lingua" (come avviene già nelle rilevazioni dell'Ufficio federale della statistica);
 - Fornire tutte le risorse utili alle RU per far sì che tutti i dossier di candidatura ricevuti in versione cartacea possano essere trascritti nel sistema E-Recruiting;
 - Autorizzare le unità amministrative ad analizzare loro stesse, a scopo di autocontrollo, i dati disponibili su E-Recruiting relativi a ogni singola procedura di reclutamento e ad ogni unità amministrativa.
- #### 5. Occorrerebbe fornire istruzioni chiare sulle informazioni e i documenti da fornire alle persone che si candidano affinché la procedura di valutazione dei dossier diventi più semplice e trasparente. Questo tipo di informazione potrebbe figurare su internet sul sito di E-Recruiting sul quale si potrebbe:
- Stilare una lista dei documenti necessari;
 - Indicare quali informazioni devono figurare nella lettera di motivazione e sul CV;
 - È inoltre auspicabile sensibilizzare il personale responsabile del reclutamento (cfr. punto 1) alle diverse convenzioni di elaborazione dei dossier di candidatura dal momento che possono variare in funzione delle regioni linguistiche, dei fattori nazionali o generazionali.
- #### 6. Nella fase di selezione delle persone da incontrare per un susseguente colloquio di lavoro occorrerebbe prestare maggiore attenzione, per quanto possibile, a convocare al colloquio persone di ogni comunità linguistica:
- Se ciò non fosse possibile, il superiore gerarchico spiega per iscritto (al responsabile alla promozione del plurilinguismo e/o alla direzione) perché le candidature selezionate non rappresentano le tre lingue ufficiali.

7. I **colloqui di lavoro** andrebbero organizzati di modo che tutte le persone selezionate godano, per quanto possibile, delle stesse condizioni a prescindere dalla loro prima lingua:

- I candidati vengono informati del loro diritto a parlare nella propria prima lingua durante il colloquio (se si tratta di una lingua ufficiale);
- Affinché questo diritto possa essere esercitato, occorre accertarsi che il personale responsabile del reclutamento abbia le necessarie competenze passive in italiano nel caso in cui il candidato sia italofono;
- Idealmente i team di reclutamento sono composti da personale che parla perlomeno due lingue ufficiali. La discussione in entrambe le lingue dovrebbe avere la stessa durata (affinché non venga data la priorità alla verifica delle conoscenze passive del tedesco, come avviene attualmente).

Promuovere l'applicazione dei valori di riferimento in tutte le unità amministrative

8. Differenziazione delle proporzioni o delle fasce di obiettivi:

- L'ubicazione dell'unità amministrativa esercita un grande influsso sulla rappresentanza linguistica del personale, occorre dunque considerare l'utilità di differenziare le quote a seconda delle regioni linguistiche allo scopo di garantire la loro applicazione anche all'interno delle unità amministrative subordinate. Queste

proporzioni rimarranno invariate a livello nazionale, ma non a livello delle unità amministrative nelle quali potrebbero variare a seconda di diversi fattori quali l'ubicazione, la grandezza e le mansioni del servizio.

9. Promuovere l'attrattiva dell'Amministrazione federale centrale in quanto datore di lavoro (in particolare per i rappresentanti delle minoranze linguistiche):

- I superiori gerarchici dovrebbero informare i (futuri) subordinati della possibilità di usufruire in parte del telelavoro quando la loro funzione lo permette;
- È necessario promuovere questo tipo di lavoro flessibile affinché un'assunzione nell'Amministrazione federale non significhi automaticamente traslocare (in Svizzera tedesca). (È tuttavia necessario garantire una buona comunicazione tra il personale che lavora a distanza, i colleghi e i superiori.)

10. Superare "l'illusione dell'uguaglianza" rispetto agli italofoeni nella Confederazione:

- L'uguaglianza, iscritta nella legge, tra l'italiano, il tedesco e il francese all'interno dell'Amministrazione federale dovrà far fronte ai propri limiti pratici fin a quando non ci sarà un maggior numero di italofoeni nell'Amministrazione federale al di fuori della Svizzera italiana e che il personale federale non disporrà di competenze passive in italiano sufficienti. La

maggior parte delle volte, gli italofoeni si adattano alla situazione inviando la propria candidatura in un'altra lingua e rinunciando a far valere il proprio diritto ad esprimersi nella lingua ufficiale prescelta durante i colloqui e al lavoro. Il divario, ampiamente accertato, tra la legge e la pratica per quanto riguarda l'italiano ufficiale ci spinge a porci le seguenti domande: come far combaciare pratica e legge? Fino a che punto la parità di trattamento dell'italiano è destinata a rimanere un'utopia, data la notevole differenza di grandezza tra i tre gruppi linguistici? Per concretizzare l'uguaglianza dell'italiano occorrerebbe innanzitutto fornire uno sforzo maggiore per selezionare degli italofoeni nelle unità amministrative al di fuori del Ticino e migliorare le competenze in italiano del personale federale. Inoltre, dato che nella realtà lavorativa il tedesco e il francese sono predominanti e che, perciò, gli italofoeni devono disporre di migliori competenze linguistiche rispetto ai loro colleghi di madrelingua tedesca o francese, occorre chiedersi se questi sforzi linguistici supplementari non debbano essere riconosciuti ufficialmente.

Administration fédérale et représentation des communautés linguistiques: analyse des processus et des stratégies de recrutement du personnel

Un projet de recherche du Centre scientifique de
compétence sur le plurilinguisme

—

Réalisé en collaboration avec le Centre pour la
démocratie Aarau

—

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky,
Alexandre Duchêne, Daniel Kübler

—

Notes de synthèse

Objet et méthodes de recherche

Depuis le milieu du XX^e siècle, la représentation équitable des communautés linguistiques au sein de l'administration fédérale est inscrite dans les instructions concernant le plurilinguisme et fait dès lors régulièrement l'objet d'interventions parlementaires. À l'heure actuelle, elle constitue, avec la promotion des compétences linguistiques du personnel de la Confédération et les activités liées à la traduction, l'essentiel des efforts entrepris en faveur du plurilinguisme dans les services publics et est inscrite dans la Loi sur les langues (art. 20 LLC).

Selon l'Ordonnance sur les langues (2010), la représentation des quatre communautés linguistiques nationales dans l'administration fédérale doit viser les proportions suivantes: allemand: 70%; français: 22%; italien: 7%; romanche: 1% (art. 7 OLang). Le Conseil fédéral a mis à jour ces valeurs cibles sur la base du relevé structurel effectué dans le cadre du recensement de la population et a défini les fourchettes suivantes (qui sont inscrites dans l'Ordonnance sur les langues révisée en 2014): allemand: 68,5%–70,5%; français: 21,5%–23,5%; italien: 6,5%–8,5%; romanche: 0,5%–1%.

Entre début 2012 et fin 2013, le projet de recherche du Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme (CSP) et du Centre pour la démocratie d'Aarau (ZDA) s'est penché de façon approfondie sur la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale et a examiné en détail le

processus de recrutement du personnel, qui constitue un moment clé de la mise en œuvre des exigences en la matière. L'analyse a porté sur deux principaux aspects: d'une part, l'évolution statistique des effectifs, d'autre part, les directives de politique linguistique et leur mise en œuvre dans les pratiques de recrutement au sein de l'administration fédérale. Elle visait à répondre aux questions de recherche suivantes:

- Qu'en est-il de la représentation des communautés linguistiques dans l'administration fédérale? Quels outils la Confédération utilise-t-elle pour l'améliorer?
- Dans quelle mesure les directives relatives à la question du plurilinguisme lors du recrutement sont-elles connues? Dans quelle mesure influencent-elles les responsables du recrutement et le processus de recrutement?
- Quels sont les facteurs et les conditions cadres qui influencent le recrutement dans l'administration fédérale de personnes appartenant à des minorités linguistiques?

Des méthodes quantitatives et qualitatives ont permis de recueillir et d'analyser les données: exploitation statistique de BV PLUS, la banque de données concernant le personnel de l'administration fédérale; enquête en ligne destinée aux personnes chargées du recrutement

Résultats

dans l'administration fédérale; analyse des principales interventions parlementaires, des textes de loi et des instructions en matière de politique linguistique; entretiens semi-directifs avec des responsables des ressources humaines dans treize unités administratives; étude ethnographique auprès de trois offices fédéraux au cours de dix processus de recrutement; analyses qualitatives de contenu et de discours.

Surreprésentation des germanophones dans la majorité des unités administratives

L'analyse des données de la banque de données BV PLUS sur une période de dix ans (2002-2011) montre que, du point de vue linguistique, la composition du personnel varie fortement d'un département à l'autre. Pour toute la période analysée, c'est dans le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) que la surreprésentation de germanophones est la plus marquée. La proportion élevée de germanophones n'a pu y être réduite que légèrement, puisqu'elle est passée de 78,2% en 2002 à 77,3% en 2011. À l'opposé, la part de germanophones à la Chancellerie fédérale (ChF) est passée de 62,6% en 2002 (valeur qui était déjà bien en dessous des proportions définies dans l'OLang) à 60% en 2011.

Ces différences dans la composition linguistique sont observables non seulement au niveau des départements, mais également au niveau des unités administratives subordonnées. Indépendamment du département considéré, on constate une surreprésentation des germanophones dans la majorité des unités administratives subordonnées pour la période allant de 2002 à 2011. Plus précisément, les germanophones sont surreprésenté-e-s dans 75% des unités administratives. Si l'on prend en compte la répartition des groupes linguistiques uniquement

au sein des cadres d'une unité administrative (classes de salaires entre 24 et 38), la surreprésentation des germanophones est légèrement plus faible (dans 71% des unités administratives). Elle est par contre plus forte (la part passe à 81%) au sein des cadres des plus hauts niveaux hiérarchiques (classe de salaire 30 ou supérieure).

Influence de l'emplacement de l'unité administrative sur la composition linguistique, mais pas sur la prédominance de germanophones dans les niveaux hiérarchiques supérieurs

Les exemples des trois unités administratives (l'une située dans la région de Berne, une autre à la frontière linguistique français-allemand et la dernière en Suisse romande), qui ont fait l'objet d'une étude ethnographique, permettent d'illustrer deux points : premièrement, on constate comme prévu une nette influence du lieu de travail sur la représentation linguistique. Plus le lieu de travail est éloigné de Berne ou de la Suisse alémanique, plus la part de germanophones diminue.

Deuxièmement, il apparaît que l'emplacement de l'unité administrative a effectivement une influence sur la représentation linguistique dans son ensemble ainsi que parmi les cadres, mais qu'au sein des niveaux hiérarchiques supérieurs (classe de salaire 30 ou plus), la tendance est à la prédominance des germanophones et ce, indépendamment du lieu de travail.

Perception de l'administration fédérale comme administration bilingue et employeur avant tout germanophone

Une enquête en ligne menée auprès de personnes chargées du recrutement a permis de recueillir l'avis de 537 personnes. Le taux de réponse se situe entre 13,4% et 15,3% (selon la population statistique considérée). Les personnes ayant répondu sont représentatives de l'administration fédérale en ce qui concerne des critères sociodémographiques, mais pas quant à la représentation des unités administratives (nombre de cas du DFAE et de la ChF trop bas). Parmi les personnes ayant participé, on compte 77,3% de germanophones, 19,4% de francophones, 3,4% d'italophones et 8 individus de langue romanche.

Les personnes chargées du recrutement interrogées, dont la grande majorité (92,7%) travaille en Suisse alémanique, considèrent que l'administration fédérale est un employeur avant tout germanophone et francophone. Parmi elles, 93% indiquent utiliser l'allemand et 87% utiliser le français quotidiennement au travail. À peine 16% d'entre elles utilisent régulièrement l'italien, ce qui est largement en dessous des 77% qui utilisent le suisse-allemand et des 36% qui utilisent l'anglais. Indépendamment de l'appartenance linguistique, elles estiment que, pour travailler dans l'administration fédérale, avoir de bonnes connaissances de l'allemand est plutôt important, voire très important (3,4 sur une échelle où 1 = « pas du tout d'accord » et 4 = « tout à fait

d'accord»), qu'avoir de bonnes connaissances du français est plutôt important (2,8) et qu'avoir de bonnes connaissances de l'italien n'est pas vraiment important (1,8). En raison d'un nombre de cas trop bas, les données relatives au romanche en tant que langue partiellement officielle n'ont pas été exploitées.

Les données recueillies grâce à l'étude ethnographique montrent aussi que le personnel chargé du recrutement donne surtout de l'importance aux compétences en allemand et en français. Il considère les compétences en italien importantes uniquement pour des fonctions déterminées. L'impression selon laquelle l'administration fédérale est un employeur germanophone est particulièrement répandue dans l'unité administrative dans la région de Berne. Pendant les entretiens, les personnes interrogées indiquaient très souvent que 90% des documents de travail n'existeraient qu'en allemand.

Exigences linguistiques variables selon la langue première de la personne qui postule

En règle générale, les facteurs suivants sont prépondérants quant aux exigences linguistiques en jeu lors d'un processus de recrutement : l'emplacement de l'unité administrative, les tâches liées à la fonction et la position hiérarchique du titulaire du poste (les exigences spéciales liées aux postes au sein des services linguistiques ne sont pas prises en compte ici). Dans les pratiques de recrutement,

on observe (conformément à la hiérarchie des différentes langues mise en évidence précédemment) que les italophones doivent disposer de compétences non seulement dans une, mais dans deux autres langues officielles pour avoir une chance d'être retenus.

Dans la région de Berne, on attend des francophones et des italophones qu'ils aient une bonne connaissance active de l'allemand, tandis qu'en général, on estime suffisant que les germanophones aient une connaissance passive du français (pour des postes sans contact externe avec des francophones et qui n'appartiennent pas aux niveaux hiérarchiques supérieurs). De bonnes connaissances du français et de l'allemand sont considérées comme indispensables chez les personnes occupant un poste élevé dans la hiérarchie au sein des unités administratives qui se situent à la frontière linguistique et en Suisse romande. La plupart du temps, l'italien ne devient essentiel que pour des postes qui prévoient des contacts externes avec des italophones.

Selon les données analysées, relatives à l'auto-évaluation des compétences linguistiques (données provenant de l'enquête en ligne et des dossiers de candidature examinés lors des recrutements suivis), les italophones évaluent leurs compétences en langues étrangères à un meilleur niveau que les germanophones et les francophones n'évaluent les leurs. En effet, l'enquête a montré qu'ils attribuaient à leurs compétences (à l'oral et à l'écrit) dans les trois langues officielles environ deux points de

plus (sur une échelle allant jusqu'à neuf points) qu'un-e francophone ou un-e germanophone. Parmi les 540 curriculum vitae analysés lors des dix procédures de recrutement suivies, les candidatures d'italophones faisaient état de bien meilleures compétences linguistiques dans les langues officielles que les autres candidatures. Les italoophones sont 55% à indiquer de bonnes ou de très bonnes connaissances de l'allemand et 64% à indiquer de bonnes ou de très bonnes connaissances du français. Bien que les germanophones soient 76% à indiquer dans leur dossier de candidature avoir de bonnes ou de très bonnes connaissances du français, ils ne sont que 10% à indiquer le même niveau en italien. Quant aux francophones, ils sont 60% à indiquer de bonnes ou de très bonnes connaissances de l'allemand et 21% à indiquer le même niveau en italien.

Autre fait notable : 75% des italo-phones n'ont pas rédigé leur dossier de candidature dans leur langue première, mais dans une autre langue officielle (47% en français ; 19% en allemand) ou en anglais (9%). Lors des entretiens, le personnel chargé du recrutement évoque souvent les efforts linguistiques supplémentaires fournis par les italoophones à la Confédération ; efforts qu'il estime essentiels et a tendance à considérer comme évidents.

Promotion du plurilinguisme : instructions et outils peu connus et incidence négligeable des valeurs cibles lors du recrutement

Selon l'enquête en ligne, à peine la moitié des personnes interrogées (48%) connaît les « Instructions concernant le plurilinguisme » (2003). Elles sont encore moins nombreuses (39%) à connaître le « Guide pour la promotion du plurilinguisme » (2009). Bien que les personnes interrogées considèrent le développement des outils de promotion du plurilinguisme dans l'administration fédérale comme important, voire très important, leur efficacité est cependant remise en question, surtout par les francophones et les italo-phones. Par contre, statistiquement, ces derniers sont de façon significative plus nombreux que les germanophones interrogé-e-s à approuver l'idée selon laquelle des quotas linguistiques renforceraient l'égalité des chances dans l'administration fédérale.

Le personnel chargé du recrutement n'a pas abordé la question des proportions ou des fourchettes visées en matière de représentation des communautés linguistiques lors des processus de recrutement suivis. Confrontées à la question, la plupart les approuvent comme un idéal à atteindre, mais émettent des doutes quant à leur applicabilité (en particulier celle des proportions relatives à l'italien ; les valeurs relatives au romanche n'ont jamais été abordées). Les pratiques de recrutement observées donnent la priorité aux qualifications et à l'expérience professionnelles et aux com-

pétences sociales. La langue première de la personne candidate n'est pas déterminante (ou seulement de façon indirecte, lorsque seule une personne dont c'est la langue maternelle est supposée satisfaire aux exigences linguistiques liées au poste).

Recrutement du personnel : entre objectifs stratégiques et opérationnels

L'étude ethnographique montre que les supérieur-e-s et les spécialistes des ressources humaines participant au processus de recrutement doivent concilier toute une série d'instructions et d'intérêts (que ce soit en matière de politique du personnel ou d'entreprise) : une personne posant sa candidature doit non seulement avoir les compétences professionnelles et sociales requises pour accomplir au mieux les tâches liées au poste, mais aussi disposer de certaines compétences linguistiques et répondre à des critères de diversité spécifiques. Dans ce contexte, la représentation équitable des communautés linguistiques ne constitue qu'un critère parmi d'autres à prendre en considération lors de la sélection. Les autres critères comprennent la représentation équitable des groupes d'âge, des deux sexes et des personnes handicapées dans l'administration fédérale.

Face à ces exigences multiples, recruter du personnel devient un véritable défi à relever pour les responsables du recrutement. Par ailleurs, les besoins opérationnels des supérieur-e-s hiérarchiques ne sont pas toujours compatibles

avec les objectifs stratégiques de l'institution. Si les responsables ont avant tout besoin de personnel disposant de bonnes compétences professionnelles et sociales, l'institution se préoccupe également de la mise en œuvre de la politique du personnel de la Confédération. Le recrutement décentralisé permet une sélection optimale du personnel pour ce qui a trait aux besoins des supérieur-e-s hiérarchiques et de leur équipe, parfois au détriment des exigences en matière de diversité définies par la politique du personnel.

Intérêt marqué pour les questions relatives au plurilinguisme chez les communautés latines

Il ressort de l'enquête en ligne que les membres des minorités linguistiques (en particulier les italoophones) montrent un plus grand intérêt pour les questions relatives au plurilinguisme : non seulement ils soutiennent davantage les quotas linguistiques (voir ci-dessus), mais ils accordent aussi plus d'importance que les germanophones interrogé-e-s aux effets positifs d'une administration plurilingue. En outre, ils tendent à estimer que la représentativité linguistique de l'office et des cadres est « très importante », tandis que les germanophones la considèrent seulement comme « plutôt importante ».

Les données ethnographiques aussi viennent confirmer que les personnes francophones ou italoophones chargées du recrutement prêtent davantage d'attention au plurilinguisme dans l'administration fédérale. Une adhésion explicite

au plurilinguisme n'est cependant pas le gage d'une pratique allant dans ce sens : même chez les responsables sensibilisés à la question, le critère déterminant pour ou contre une candidature, en fin de compte, n'est pas celui de la langue, mais celui des compétences professionnelles et sociales.

Sur les quatorze postes à pourvoir lors des dix processus de recrutement suivis, dix ont été attribués à des personnes dont l'allemand était la langue première, trois à des personnes bilingues (qui avaient toutes indiqué l'allemand comme une des langues premières) et un à une personne dont la langue première était l'italien. Les équipes de recrutement entièrement germanophones ont finalement retenu les candidatures de germanophones. Les équipes plurilingues, et même les équipes dont la majorité, voire la totalité, des membres parlaient une langue latine, ont aussi donné la préférence aux germanophones.

Il existe des différences notables dans l'évaluation de la qualité des dossiers des germanophones et des personnes de langues latines : tant dans l'enquête en ligne que sur le terrain, les spécialistes des ressources humaines et les personnes chargées du recrutement germanophones constatent assez souvent des différences dans la constitution des dossiers en fonction des groupes linguistiques, les dossiers des germanophones étant évalués comme les meilleurs. Selon l'enquête en ligne (échelle : 1 = « pas du tout vrai » et 4 = « absolument vrai »), les personnes germanophones chargées du recrutement ont plutôt tendance à repé-

rer des différences dans la qualité des dossiers en fonction de la communauté linguistique (2,4). Les francophones ou italophones ont, au contraire, tendance à ne pas en repérer (respectivement 1,5 et 1,7). Les personnes qui ont remarqué des différences attribuent les notes suivantes aux dossiers : 5,3 aux candidatures des germanophones ; 4 aux candidatures des francophones ; 3,2 aux candidatures des italophones (échelle : 1 = « qualité médiocre » et 6 = « excellente qualité »).

Avantages pour les germanophones dans le processus de recrutement

Compte tenu de la hiérarchie des différentes langues dans l'administration fédérale décrite ci-dessus, les candidatures germanophones ont un avantage linguistique lors des postulations. Malgré le caractère non-discriminatoire des mises au concours, pour les responsables du recrutement, le profil linguistique idéal est empreint du sentiment d'appartenir à une administration en premier lieu germanophone et en second lieu francophone. La préférence des personnes chargées du recrutement germanophones (qui constituent la majorité) pour la manière dont les germanophones constituent leurs dossiers pourrait également jouer en faveur des candidatures germanophones.

En outre, étant donné les différences de proportions, il faut supposer que, lors des entretiens d'embauche, le personnel de recrutement germano-

phone, francophone et italophone est représenté de façon très variable. Ainsi, les personnes interrogées dans l'enquête en ligne indiquent que la majorité linguistique est quasiment toujours représentée dans les équipes de recrutement (3,7), mais que les minorités linguistiques y sont moins souvent représentées (2,7) (échelle : 1 = « jamais », 2 = « rarement », 3 = « souvent » et 4 = « toujours »). Dans ces conditions, les candidatures germanophones se trouvent avantagées (en particulier lorsque l'équipe de recrutement ne s'adapte pas de manière systématique à la langue première de la personne qui se présente). En effet, leurs compétences passives en français ne sont pas testées de façon aussi pointue que les compétences passives en allemand des francophones. Quant aux italophones, leurs connaissances des deux autres langues officielles sont inévitablement testées. Des responsables de la promotion du plurilinguisme, qui pourraient contribuer à sensibiliser le personnel aux désavantages que peuvent subir les minorités linguistiques, ne participent que très rarement au processus de recrutement (1,2, selon la même échelle).

Nombre d'italophones inférieur aux proportions visées (en dehors du Tessin)

L'une des raisons souvent avancées pour expliquer que les proportions visées pour l'italien ne sont pas atteintes dans les unités administratives en dehors du Tessin est le faible nombre de candidatures

en provenance de Suisse italienne. Cette impression se trouve fortifiée aussi bien par l'enquête en ligne que par les entretiens. Selon l'enquête en ligne, 70% des personnes interrogées au sein de l'administration fédérale centrale estiment que la part de candidatures d'italophones se situe en dessous de leur proportion dans la population résidante. Cette perception subjective n'est pas confirmée par les statistiques : selon l'analyse des données de E-Recruiting menée par l'Office fédéral du personnel (OFPER) en 2012, 8% des candidatures pour des postes dans des services fédéraux (y compris les Services du Parlement et les tribunaux) étaient en italien (les italophones étant nombreux à choisir une autre langue officielle dans leur correspondance, leur part ici devrait même être légèrement plus élevée).

Cet écart entre la perception subjective et les données disponibles tient peut-être au fait que les candidatures en provenance d'Italie et celles des « secondos » et des « secondas » italophones (individus italiens qui ont grandi en Suisse) qui ne vivent pas dans le Tessin ou dans les Grisons italophones ne sont pas considérées comme représentant-e-s légitimes de la Suisse italienne. Cette interprétation est corroborée par des déclarations faites lors des entretiens, desquelles il ressort que la représentation équitable des communautés linguistiques est souvent perçue comme correspondant à la représentation équitable des régions linguistiques.

Par ailleurs, l'analyse de l'OFPER et notre étude sur le terrain révèlent que

les italophones sont plus souvent éliminés du processus de recrutement. De nouveau, on ne peut ici qu'émettre des hypothèses quant aux raisons qui expliquent ce résultat (sur la base de l'analyse de 540 dossiers anonymisés). Par exemple, un certain nombre de candidatures reçues d'Italie ont été assez rapidement mises à l'écart (compétences linguistiques insuffisantes, études récemment terminées).

Recommandations

L'analyse de la composition linguistique du personnel de la Confédération, de l'enquête en ligne menée auprès de responsables du recrutement et des processus de recrutement peut donner des indications sur la manière d'améliorer la promotion du plurilinguisme et la représentation équitable des communautés linguistiques dans l'administration fédérale. Les recommandations qui suivent ont été élaborées fin 2013, soit avant que la révision de l'Ordonnance sur les langues et des instructions concernant le plurilinguisme ne soit terminée.

Sensibiliser

1. Sensibiliser les responsables hiérarchiques:

- Il serait judicieux de mieux informer les responsables hiérarchiques et de les sensibiliser davantage, étant donné qu'ils ne connaissent pas bien les objectifs visés en matière de représentation des communautés linguistiques et les compétences linguistiques nécessaires dans l'administration fédérale, ni les outils de promotion du plurilinguisme existants;
- Ces mesures de sensibilisation pourraient par exemple être intégrées aux séminaires proposés par le Centre de formation de l'administration fédérale (CFAF) (séminaires de recrutement, pour la direction et séminaires

destinés aux cadres de plus hauts niveaux) et à d'autres cours de perfectionnement.

2. Améliorer la position des responsables de la promotion du plurilinguisme dans les unités administratives:

- Consolider la fonction de responsable de la promotion du plurilinguisme dans la direction;
- Allouer suffisamment de ressources temporelles et financières aux responsables de la promotion du plurilinguisme (comme décrit dans la fiche 5 du « Guide pour la promotion du plurilinguisme » de l'OFPER);
- Mieux intégrer les responsables de la promotion du plurilinguisme dans les différentes étapes du recrutement.

Améliorer le processus de recrutement

- #### 3. Au moment de rédiger les offres d'emploi, il convient d'accorder une attention particulière aux points suivants: faire apparaître clairement les compétences linguistiques exigées; s'adresser aux italophones et aux francophones, qui sont sous-représentés dans certaines unités administratives et dans certaines fonctions (cadres). Il faut donc:
- Indiquer de façon adéquate les compétences linguistiques exigées se-

- lon l'OLang (en particulier pour ce qui est des connaissances d'une troisième langue officielle chez les cadres moyens ou supérieurs) et
- Indiquer clairement le profil linguistique recherché ou les besoins linguistiques fonctionnels pour le poste mis au concours (en évitant de demander une «langue maternelle» particulière);
 - Inciter plus fortement les personnes appartenant à des groupes linguistiques sous-représentés dans l'unité administrative à postuler.
- 4. Il faudrait améliorer la fiabilité des données de E-Recruiting :**
- Depuis peu, un champ spécifique permet aux personnes qui postulent d'indiquer leur «langue maternelle», en plus de la langue de correspondance («langue d'utilisateur»), ce qui est plus parlant du point de vue de la représentativité linguistique de l'administration fédérale. Il conviendrait de permettre aux personnes qui postulent d'indiquer plus d'une langue comme «langue(s) première(s)» (comme c'est le cas pour le relevé de l'Office fédéral de la statistique);
 - Mettre assez de ressources à la disposition des RH pour que tous les dossiers de candidature reçus en version papier puissent être saisis dans E-Recruiting;
 - Permettre aux unités administratives d'analyser elles-mêmes, dans une optique d'autocontrôle, les données disponibles via E-Recruiting par pro-
- cessus de recrutement et par unité administrative.
- 5.** Il faudrait fournir des instructions claires aux personnes qui postulent sur les informations et les documents à fournir, ce qui permettra de simplifier et de clarifier l'**évaluation des dossiers**. On pourrait indiquer ce type d'informations sur Internet (E-Recruiting):
- En publiant une liste des documents requis;
 - En indiquant les informations qui doivent figurer dans la lettre de motivation et le CV;
 - Il convient en outre de sensibiliser le personnel chargé du recrutement (cf. point 1) aux différentes conventions qui régissent l'élaboration d'un dossier de candidature et qui peuvent varier en fonction des régions linguistiques et de facteurs nationaux ou générationnels.
- 6.** Lors de la **sélection** des personnes qui seront invitées à un entretien d'embauche il faudrait, dans la mesure du possible, prêter davantage attention à ce que des personnes de toutes les communautés linguistiques soient invitées.
- Le cas échéant, le ou la supérieur-e hiérarchique explique par écrit (à la personne responsable de la promotion du plurilinguisme et / ou à la direction) pourquoi les candidatures sélectionnées ne représentent pas les trois langues officielles.

- 7.** Les conditions dans lesquelles les personnes sélectionnées passent les **entretiens d'embauche** devraient être, autant que possible, identiques, quelle que soit leur langue:
- Il faut les informer explicitement qu'elles ont le droit de parler dans leur langue première pendant l'entretien (si cette dernière est une langue officielle);
 - Pour que ce droit puisse être exercé, il faut s'assurer que le personnel chargé du recrutement ait des connaissances passives suffisantes de l'italien, lorsque le candidat ou la candidate est italophone;
 - Dans l'idéal, les équipes de recrutement devraient représenter au moins deux langues officielles. Le temps de parole dans chacune de ces deux langues devrait être plus ou moins égal (pour que les connaissances passives de l'allemand ne soient pas testées en priorité, comme c'est le cas généralement).
- Favoriser l'application des valeurs cibles dans toutes les unités administratives**
- 8. Différencier les proportions ou fourchettes visées :**
- Comme l'emplacement de l'unité administrative a une grande influence sur la composition linguistique du personnel, il faudrait reconsidérer une différenciation des proportions visées en fonction de la région linguistique, dans le but de garantir leur application au sein des unités administratives subordonnées également. Ces proportions resteront les mêmes à l'échelle nationale, mais, au niveau des unités administratives, elles pourraient varier en fonction de facteurs tels que l'emplacement, la taille et les tâches du service.
- 9. Augmenter l'attrait de l'administration fédérale centrale en tant qu'employeur (en particulier auprès des personnes de langue latine):**
- Les supérieur-e-s hiérarchiques devraient informer les (futurs) membres du personnel de la possibilité qui leur est offerte de pratiquer partiellement le télétravail lorsque leur fonction le permet;
 - Il est nécessaire de promouvoir ce type de modèle de travail flexible, pour que l'obtention d'un poste dans l'administration fédérale n'implique pas nécessairement un déménagement (en Suisse alémanique). (Il faut toutefois garantir la communication entre la personne travaillant à distance et ses collègues et supérieur-e-s hiérarchiques.)
- 10. Surmonter «l'illusion d'égalité»** s'agissant des italophones à la Confédération:
- L'égalité inscrite dans la loi de l'italien par rapport à l'allemand et au français au sein de l'administration fédérale se heurtera à des limites en pratique tant qu'il y aura si peu d'italophones travaillant à la Confédération en dehors de la Suisse italienne

et que la plupart des membres du personnel n'auront pas des connaissances passives de l'italien suffisantes. Les italophones s'adaptent eux-mêmes à cette situation, en postulant la plupart du temps dans une autre langue que l'italien et en renonçant à faire valoir leur droit de s'exprimer dans la langue officielle de leur choix pendant les entretiens d'embauche et au travail. L'écart constaté à maintes reprises entre la loi et la pratique concernant l'égalité de l'italien comme langue officielle soulève les questions suivantes : dans quelle mesure est-il possible de rapprocher la pratique de la loi ? Dans quelle mesure l'égalité de traitement de l'italien doit-elle demeurer une utopie, compte tenu de la très grande différence de taille entre les trois groupes linguistiques ? Pour concrétiser l'égalité de l'italien, il faut sans aucun doute fournir plus d'efforts pour sélectionner des italophones dans les unités administratives en dehors du Tessin et pour améliorer les compétences en italien du personnel de la Confédération. Étant donné que l'allemand et le français dominent le quotidien au travail et que les italophones doivent avoir de meilleures compétences linguistiques que leurs collègues dont la langue première est différente, il convient de se demander si ces compétences linguistiques supplémentaires ne devraient pas être officiellement mieux reconnues.

Bundesverwaltung und Vertretung der Sprachgemeinschaften: Analyse der Personalrekrutierungsprozesse und -strategien

Ein Forschungsprojekt des Wissenschaftlichen
Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit

—

Durchgeführt in Zusammenarbeit mit dem Zentrum
für Demokratie Aarau

—

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky,
Alexandre Duchêne, Daniel Kübler

—

Executive Summary

Forschungsgegenstand und -methoden

Die angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung ist seit Mitte des 20. Jahrhunderts in den Mehrsprachigkeitsweisungen verankert und seither immer wieder Gegenstand von politischen Vorstössen geworden. Heute bildet sie zusammen mit der Förderung der Sprachkompetenzen der Bundesangestellten und der Übersetzungsaktivitäten den Hauptbestandteil der Bemühungen um die Mehrsprachigkeit im öffentlichen Dienst und ist im Sprachengesetz verankert (Art. 20 SpG).

Die Sprachenverordnung von 2010 beinhaltet Sollwerte für die Vertretung der vier nationalen Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung: 70% Deutsch, 22% Französisch, 7% Italienisch und 1% Rätoromanisch (Art. 7 SpV). Der Bundesrat hat diese aufgrund der Strukturhebung der eidgenössischen Volkszählung aktualisiert, als Zielbänder ausgestaltet und in die revidierte Sprachenverordnung von 2014 aufgenommen: 68,5–70,5% Deutsch, 21,5–23,5% Französisch, 6,5–8,5% Italienisch und 0,5–1% Rätoromanisch.

Das Forschungsprojekt des Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit (KFM) und des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) hat sich von Anfang 2012 bis Ende 2013 ausführlich mit der Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung auseinandergesetzt und den Personalrekrutierungsprozess – einen Schlüsselmoment bei der Umsetzung dieses Anliegens – genauer analysiert. Einerseits wurden die statistischen Entwicklungen des Personalbestandes, andererseits die sprachpoliti-

schen Vorgaben und deren Umsetzung in der Rekrutierungspraxis der Bundesverwaltung untersucht, um folgende Forschungsfragen zu beantworten:

- Wie steht es um die Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung und mit welchen Instrumenten versucht der Bund sie zu optimieren?
- Inwiefern sind die normativen Vorgaben zur sprachsensiblen Personalrekrutierung bekannt und inwiefern beeinflussen sie die Rekrutierungsverantwortlichen und den Rekrutierungsprozess?
- Welche Faktoren und Rahmenbedingungen beeinflussen die Rekrutierung von Angehörigen der sprachlichen Minderheiten in der Bundesverwaltung?

Die Datenerhebung und -analyse erfolgte mittels quantitativer und qualitativer Methoden: statistische Auswertungen der Personaldatenbank BV Plus des Bundes, Online-Umfrage bei Rekrutierungspersonen in der Bundesverwaltung, Dokumentenanalyse der wichtigsten sprachpolitischen Vorstösse und gesetzlichen Vorlagen, semi-direktive Interviews mit Personalverantwortlichen in 13 Verwaltungseinheiten, ethnografische Forschung in drei Bundesämtern anlässlich von zehn Rekrutierungsprozessen sowie qualitative Inhalts- und Diskursanalysen.

Resultate

Übervertretung der Deutschsprachigen in der Mehrheit der Verwaltungseinheiten

Die Auswertungen der Daten aus der Personaldatenbank BV Plus über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg (2002–2011) verdeutlichen, dass sich die sprachliche Zusammensetzung des Personals je nach Departement stark unterscheidet. Die grösste Übervertretung von Deutschsprachigen ist während der gesamten Untersuchungsperiode im Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) festzustellen, das den hohen Anteil von 78,2% Germanofonen im Jahr 2002 bis zum Jahr 2011 nur geringfügig auf 77,3% zu reduzieren vermochte. Den Gegenpol stellt die Bundeskanzlei (BK) dar, wo sich der bereits im Jahr 2002 weit unter dem Sollwert liegende Anteil von 62,6% Germanofonen bis zum Jahr 2011 auf 60% verringert hat.

Diese unterschiedlichen sprachlichen Zusammensetzungen lassen sich nicht nur auf Departementsebene, sondern auch auf Ebene der nachgeordneten Verwaltungseinheiten beobachten. Unabhängig von der Departementszugehörigkeit ist von 2002 bis 2011 in der Mehrheit der nachgeordneten Verwaltungseinheiten eine Übervertretung der Deutschsprachigen festzustellen. Konkret sind in 75% aller Verwaltungseinheiten die Germanofonen übervertreten. Fokussiert man nur auf die Verteilung der Sprach-

gruppen innerhalb des Kaders einer Verwaltungseinheit (Lohnklassen 24 bis 38), so ist die Übervertretung von Deutschsprachigen etwas weniger stark (in 71% aller Verwaltungseinheiten), im höheren Kader (ab Lohnklasse 30) hingegen stärker (in 81%).

Einfluss des Standortes der Verwaltungseinheit auf die Sprachzusammensetzung allgemein, nicht aber auf die Dominanz von Deutschsprachigen im höheren Kader

Am Beispiel der drei Verwaltungseinheiten, in welchen die ethnografische Forschung durchgeführt wurde (eine im Raum Bern, eine an der deutsch-französischen Sprachgrenze und eine in der französischsprachigen Schweiz), lassen sich zwei Aspekte illustrieren: Erstens zeigt sich erwartungsgemäss ein deutlicher Einfluss des Dienstortes auf die sprachliche Vertretung. Je weiter sich der Standort eines Amtes von Bern bzw. der Deutschschweiz entfernt, desto geringer ist der Anteil Deutschsprachiger.

Zweitens zeigt sich, dass der Standort der Verwaltungseinheit zwar einen Einfluss auf die sprachliche Vertretung gesamthaft und diejenige innerhalb des Kaders hat, im höheren Kader (ab Lohnklasse 30) ist jedoch unabhängig vom Standort tendenziell eine Dominanz der Deutschsprachigen auszumachen.

Wahrnehmung der Bundesverwaltung als zweisprachige Verwaltung und als primär deutschsprachige Arbeitgeberin

An einer Online-Umfrage bei Rekrutierungspersonen haben insgesamt 537 Personen teilgenommen. Die Rücklaufquote beträgt zwischen 13,4% und 15,3% (je nach angenommener Grundgesamtheit). Die Antwortenden sind bezüglich soziodemografischer Kriterien repräsentativ für die Bundesverwaltung, nicht jedoch bezüglich Vertretung der Verwaltungseinheiten (zu geringe Fallzahlen aus EDA und BK). Die Teilnehmenden sind zu 77,3% Germanofone, 19,4% Frankofone und 3,4% Italofone, 8 Personen sind rätoromanischer Sprache.

Die befragten Rekrutierungspersonen, die grossmehrheitlich an einem Dienstort in der Deutschschweiz arbeiten (92,7%), nehmen die Bundesverwaltung als primär deutsch- und französischsprachigen Arbeitsplatz wahr. Deutsch wird von 93% und Französisch von 87% als regelmässig in ihrem Arbeitsalltag verwendete Sprache angegeben. Nur gerade 16% gebrauchen regelmässig Italienisch und damit weitaus weniger als Schweizerdeutsch (77%) und Englisch (36%). Unabhängig von der Sprachzugehörigkeit stufen sie gute Deutschkenntnisse als eher wichtig bis sehr wichtig (3,4 auf der Skala von 1=„trifft überhaupt nicht zu“ bis 4=„trifft voll und ganz zu“), gute Französischkenntnisse als eher wichtig (2,8) und gute Italienischkenntnisse als eher nicht wichtig (1,8) für die Arbeit in der Bundesverwaltung ein. Angaben zu

Rätoromanisch als Teilamtssprache wurden aufgrund der zu geringen Fallzahl nicht ausgewertet.

Auch die erhobenen Daten aus der ethnografischen Forschung verdeutlichen, dass die Rekrutierungspersonen in erster Linie Wert auf Deutsch- und Französischkompetenzen legen und Italienisch nur für spezifische Funktionen als wichtig einstufen. Insbesondere in der Verwaltungseinheit auf dem Platz Bern ist die Konzeption der Bundesverwaltung als deutschsprachige Arbeitgeberin verbreitet. Wiederholt ist in den Interviews die Rede davon, dass rund 90% der Arbeitsdokumente in Deutsch vorliegen würden.

Unterschiedliche sprachliche Anforderungen an Germanofone, Frankofone und Italofone

Allgemein sind die Faktoren Standort der Verwaltungseinheit, Arbeitsinhalt der Stelle und hierarchische Position des/der Stelleninhabers/in ausschlaggebend für die sprachlichen Anforderungen in einem Rekrutierungsprozess (die besonderen Anforderungen für Stellen im Sprachdienst werden hier nicht berücksichtigt). In der Rekrutierungspraxis ist (entsprechend der oben erläuterten sprachlichen Hierarchie) zu beobachten, dass Italofone nicht nur über Kenntnisse von einer, sondern von zwei weiteren Amtssprachen verfügen müssen, um eine Selektionschance zu haben.

Auf dem Platz Bern werden von Frankofonen und Italofonen gute aktive Deutschkompetenzen erwartet, bei Germanofonen werden in der Regel passive

Französischkenntnisse (für Stellen ohne externe Kontakte mit Frankofonen und für Funktionen unterhalb einer hohen Kaderposition) als ausreichend erachtet. In den Verwaltungseinheiten an der Sprachgrenze und in der französischen Schweiz werden gute Französisch- und Deutschkompetenzen in den oberen Hierarchiestufen als zwingend vorausgesetzt. Italienischkompetenzen werden quasi nur für Stellen eingefordert, die externe Kontakte mit Italofonen mit sich bringen.

Auswertungen der Daten zur Selbsteinschätzung der Sprachkompetenzen (sowohl aus der Online-Umfrage als auch aus den Bewerbungsdossiers der begleiteten Rekrutierungsprozesse) belegen, dass die Italienischsprachigen deutlich bessere Fremdsprachenkompetenzen deklarieren als die Deutsch- und Französischsprachigen: In der Online-Umfrage schätzen Italofone ihre mündlichen und schriftlichen Kompetenzen in den drei Amtssprachen auf einer 9-Punkte-Skala insgesamt um rund 2 Punkte höher ein als Germanofone und Frankofone. Auch in den insgesamt 540 ausgewerteten Lebensläufen, die in 10 Rekrutierungsprozessen eingegangen waren, deklarieren die italofohlen BewerberInnen deutlich bessere Amtssprachenkompetenzen als die übrigen: Erstere geben zu 55% bzw. 64% gute bis sehr gute Deutsch- bzw. Französischkenntnisse an; germanofone BewerberInnen geben zwar zu 76% gute bis sehr gute Französischkenntnisse an, aber nur zu 10% analoge Italienischkenntnisse; frankofone BewerberInnen zu 60% gute bis sehr gute Deutschkenntnisse und zu 21% analoge Italienischkenntnisse.

Interessanterweise haben 75% aller italofohlen BewerberInnen ihr Dossier nicht in ihrer Erstsprache verfasst, sondern in einer anderen Amtssprache (47% in Französisch, 19% in Deutsch) oder Englisch (9%). Ihre sprachliche Mehrleistung beim Bund wird von den interviewten Rekrutierungspersonen mehrfach erwähnt, als notwendig und tendenziell als selbstverständlich vorausgesetzt.

Wenig bekannte Weisungen und Instrumente zur Förderung der Mehrsprachigkeit und marginale Bedeutung von Sprachquoten bei der Personalrekrutierung

Gemäss Online-Umfrage kennt nur knapp die Hälfte (48%) der Befragten die Mehrsprachigkeitsweisungen (2003), noch weniger (39%) kennen den Ratgeber „Leitfaden Förderung Mehrsprachigkeit“ (2009). Zwar halten alle den erfolgten Ausbau der Instrumente zur Förderung der Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung für wichtig bis sehr wichtig, deren Wirksamkeit wird jedoch vor allem von den Französisch- und Italienischsprachigen eher angezweifelt. Der Aussage, dass Sprachquoten die Chancengleichheit in der Bundesverwaltung steigern, stimmen hingegen Letztere statistisch signifikant stärker zu als germanofone Befragte.

In den begleiteten Personalrekrutierungsprozessen sind die sprachlichen Sollwerte bzw. Zielbänder durch die Rekrutierungspersonen nicht thematisiert worden. Befragt danach, haben die meisten diese als Ideal gutgeheissen, aber

Zweifel an der praktischen Umsetzbarkeit geäußert (insbesondere bezüglich Italienischsprachiger; der Sollwert für Romanischsprachige wurde nie angesprochen). In der beobachteten Rekrutierungspraxis stehen primär die fachlichen Qualifikationen und Berufserfahrungen sowie die Sozialkompetenzen im Zentrum, die sprachliche Herkunft der BewerberInnen ist irrelevant (oder nur indirekt von Bedeutung, wenn die gesuchten sehr hohen Sprachkompetenzen nur „Muttersprachlern“ zugetraut werden).

Personalrekrutierung im Spannungsfeld von strategischen und operativen Zielen

Die ethnografische Forschung verdeutlicht, dass es im Personalrekrutierungsprozess für die involvierten Vorgesetzten und Personalfachleute eine Vielzahl von (personal- und unternehmenspolitischen) Vorgaben und Interessen unter einen Hut zu bringen gilt: KandidatInnen sollen nicht nur die erforderlichen fachlichen und sozialen Kompetenzen zwecks bestmöglicher Erfüllung der Aufgaben mitbringen, sondern auch über bestimmte Sprachkompetenzen verfügen und bestimmten Diversitätskriterien entsprechen. Die angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften ist dabei nur eines unter vielen Kriterien, die im Selektionsprozess zu beachten sind. Auch die Altersgruppen und Geschlechter sowie Menschen mit Behinderung sollen in der Bundesverwaltung angemessen vertreten sein.

Angesichts dieser komplexen Anforderungen wird die Personalrekrutierung zu einer Herausforderung für Rekrutierungsverantwortliche. Die operationellen Bedürfnisse der Vorgesetzten sind dabei nicht immer kompatibel mit den strategischen Zielen der Institution. Erstere brauchen vor allem fachlich und sozial überzeugende Mitarbeitende, Letztere ist auch an der Umsetzung der Personalpolitik des Bundes interessiert. Die dezentrale Rekrutierung sorgt für eine optimale Stellenbesetzung hinsichtlich der Bedürfnisse der rekrutierenden Linienvorgesetzten und ihres Teams, personalpolitische Diversitätsanliegen kommen dabei manchmal zu kurz.

Ausgeprägte Sensibilität für Mehrsprachigkeitsanliegen bei Lateinischsprachigen

Aus der Online-Umfrage geht hervor, dass die Angehörigen der Sprachminderheiten, insbesondere Italofone, eine höhere „Mehrsprachigkeitssensibilität“ aufweisen: Sie befürworten nicht nur stärker die Sprachquoten (s.o.), sondern schätzen auch die positiven Wirkungen einer sprachlich vielfältigen Verwaltung höher ein als die deutschsprachigen Befragten. Zudem stufen sie die sprachliche Zusammensetzung des Amtes und des Kaders tendenziell als „sehr wichtig“ ein, die Deutschsprachigen hingegen nur als „eher wichtig“.

Eine stärkere Aufmerksamkeit für die Mehrsprachigkeit in der Bundesverwaltung bei französisch- und italienischsprachigen Rekrutierungspersonen ist auch in den ethnografischen Daten zu beobach-

ten. Ein diskursives Bekenntnis zur Mehrsprachigkeit ist aber noch kein Garant für entsprechendes Handeln: Auch „mehrsprachigkeitssensible“ Vorgesetzte entscheiden sich letztlich nicht aufgrund sprachlicher, sondern vor allem aufgrund fachlicher und sozialer Kriterien für oder gegen eine/n Kandidaten/in.

In den begleiteten zehn Rekrutierungsprozessen, wo insgesamt 14 Stellen zu besetzen waren, wurden letztlich zehn Personen mit Deutsch als Erstsprache gewählt, drei Zweisprachige (die alle Deutsch als eine der beiden Sprachen angegeben hatten) und eine Person italienischer Erstsprache. Alle rein deutschsprachigen Rekrutierungsgremien hatten letztlich deutschsprachige KandidatInnen gewählt, aber auch gemischtsprachige und sogar mehrheitlich oder vollumfänglich lateinischsprachige Gremien hatten ebenfalls deutschsprachigen KandidatInnen den Vorzug gegeben.

Bemerkenswert sind die unterschiedlichen Beurteilungen der Qualität von Bewerbungsdossiers von Deutsch- und Lateinischsprachigen: Deutschsprachige Personalfachleute und Rekrutierungspersonen stellen sowohl in der Online-Umfrage als auch in der Feldforschung deutlich öfters sprachregionale Differenzen in der Dossiergestaltung fest, die sie eindeutig zugunsten der deutschsprachigen Dossiers bewerten. In der Online-Umfrage machen deutschsprachige Rekrutierungspersonen tendenziell eher Unterschiede in der Qualität der Bewerbungsdossiers je nach Sprachgruppen aus (2,4), französisch- und italienisch-

sprachige Rekrutierungspersonen hingegen eher nicht (1,5 bzw. 1,7) (auf der Skala von 1=„trifft überhaupt nicht zu“ bis 4=„trifft voll und ganz zu“). Diejenigen, die Unterschiede ausgemacht haben, bewerten die Dossiers von germanofonen KandidatInnen mit der Note 5,3, diejenigen von frankofonen KandidatInnen mit 4 und diejenigen von italofofonen KandidatInnen mit 3,2 (Skala: von 1=„geringe Qualität“ bis 6=„hohe Qualität“).

Vorteile für Germanofone im Rekrutierungsprozess

Angesichts der oben beschriebenen sprachlichen Hierarchie in der Bundesverwaltung haben germanofone BewerberInnen sprachliche Vorteile. Trotz nicht-diskriminierender Ausschreibung ist das sprachliche Wunschprofil der Rekrutierungsverantwortlichen vom Bewusstsein einer primär deutsch- und sekundär französischsprachigen Verwaltung geprägt. Ebenfalls positiv zugunsten von deutschsprachigen BewerberInnen könnte sich die Bevorzugung der den Deutschsprachigen zugeschriebenen Art der Dossiergestaltung durch deutschsprachige Rekrutierungspersonen (die in der Mehrzahl sind) auswirken.

Aufgrund der unterschiedlichen Größenverhältnisse muss zudem davon ausgegangen werden, dass germanofone, frankofone und italofone Rekrutierungspersonen in Vorstellungsgesprächen verschieden stark vertreten sind. In der On-

line-Umfrage geben die Befragten denn auch an, dass quasi immer Angehörige der Sprachmehrheit (3,7), aber weniger oft solche der Sprachminderheiten (2,7) im Rekrutierungsgremium vertreten waren (Skala: 1=„nie“, 2=„selten“, 3=„oft“, 4=„immer“). Dieser Umstand wirkt sich vorteilhaft für germanofone BewerberInnen aus (insbesondere wenn die Rekrutierungspersonen sich nicht konsequent an die Erstsprache der KandidatInnen anpassen): Ihre passiven Französischkompetenzen werden weniger stark getestet als die passiven Deutschkompetenzen von frankofonen KandidatInnen. Die italofohen BewerberInnen werden automatisch auf ihre Kenntnisse der beiden anderen Amtssprachen hin getestet. Mehrsprachigkeitsverantwortliche, die für solche möglichen Benachteiligungen der KandidatInnen aus den Minderheitensprachgruppen sensibilisieren könnten, werden nur äusserst selten bei Rekrutierungsprozessen beigezogen (1,2 gemäss obiger Skala).

Unterdurchschnittliche Präsenz von Italofohen ausserhalb des Tessins

Die nicht erfüllten Sollwerte bezüglich des Italienischen in Verwaltungseinheiten ausserhalb des Tessins werden regelmässig damit begründet, dass nur sehr wenige Bewerbungen aus der italienischen Schweiz eingingen. Sowohl in der Online-Umfrage als auch in den Interviews wird diese Wahrnehmung bekräftigt. Gemäss Online-Umfrage schätzen 70% der Befragten aus der zentralen Bundesver-

waltung, dass der Anteil der Bewerbungen von Italienischsprachigen unter ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung liegt. Diese subjektive Wahrnehmung deckt sich nicht mit der Statistik: Gemäss Auswertung der E-Recruiting-Daten durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) haben sich im Jahr 2012 insgesamt 8% mit italienischer Korrespondenzsprache für Bundesstellen (inkl. Parlamentsdienste und Gerichte) beworben (der Anteil Italofoher dürfte angesichts der verbreiteten Wahl einer anderen Amtssprache als Korrespondenzsprache unter den Italienischsprachigen noch höher liegen).

Diese Diskrepanz zwischen subjektiver Wahrnehmung und vorliegenden Daten hängt möglicherweise damit zusammen, dass die Bewerbungen aus dem Nachbarland Italien und solche von italienischen „Secondos“ (in der Schweiz aufgewachsene ItalienerInnen), die nicht im Tessin oder in Italienischbünden leben, nicht als legitime Vertretung der italienischen Schweiz wahrgenommen werden. Diese Interpretation wird durch Interviewaussagen unterstützt, in welchen die angemessene Vertretung der Sprachgemeinschaften als angemessene Vertretung der Sprachregionen aufgefasst wird.

Aus der EPA-Auswertung und unserer Feldforschung geht zudem hervor, dass Italofohe überdurchschnittlich stark aus dem Rekrutierungsprozess ausscheiden. Über die Gründe dafür können hier – aufgrund der Auswertung der 540 vorliegenden anonymisierten Dossiers – ebenfalls nur Vermutungen angestellt werden: Zum Beispiel sind etliche Bewerbungen aus Italien eingegangen, die in der Regel re-

lativ rasch ausgeschieden worden sind (fehlende Sprachkompetenzen, Studienabgänger).

Empfehlungen

Die Analysen der sprachlichen Zusammensetzung des Bundespersonals, der Online-Umfrage bei Rekrutierungsverantwortlichen sowie von konkreten Rekrutierungsprozessen können Hinweise darauf geben, wo Optimierungen bei der Förderung der Mehrsprachigkeit und der angemessenen Vertretung der Sprachgemeinschaften in der Bundesverwaltung möglich wären. Die folgenden Empfehlungen wurden Ende 2013 verfasst, d.h. bevor die Revision der Sprachenverordnung und der Mehrsprachigkeitsweisungen abgeschlossen war.

Sensibilisierungsarbeit

1. Sensibilisierung der Führungspersonen:

- Angesichts des geringen Kenntnisstandes der Vorgesetzten hinsichtlich der in der Bundesverwaltung anzustrebenden sprachlichen Sollwerte und Sprachkompetenzen und hinsichtlich der bestehenden Förderinstrumente wäre es sinnvoll, diese stärker zu informieren und zu sensibilisieren;
- Solche Sensibilisierungsmassnahmen könnten z.B. im Rahmen der bestehenden Rekrutierungs-, Führungs- und Topkaderseminare des Ausbildungszentrums der Bundesverwaltung (AZB) und anderer Weiterbildungskurse erfolgen.

2. Bessere Verankerung der Mehrsprachigkeitsverantwortlichen in den Verwaltungseinheiten:

- Strategische Ansiedelung der Funktion des/der Mehrsprachigkeitsverantwortlichen in der Geschäftsleitung;
- Mehrsprachigkeitsverantwortliche mit genügend zeitlichen und finanziellen Ressourcen ausstatten (wie in Themenblatt 5 des „Leitfadens Förderung Mehrsprachigkeit“ des EPA beschrieben);
- Mehrsprachigkeitsverantwortliche stärker in die verschiedenen Phasen der Personalrekrutierung einbinden.

Optimierungen im Rekrutierungsprozess

- #### 3. Bei der Redaktion der Stelleninsetrate
- soll vermehrt darauf geachtet werden, dass die erforderlichen Sprachkompetenzen transparent kommuniziert und dass auch die in bestimmten Verwaltungseinheiten und (Kader-)Positionen untervertretenen Italienisch- und Französischsprachigen angesprochen werden, d.h.:
- Konsequente Kommunikation der gemäss Sprachenverordnung erwarteten Sprachkompetenzen (insbes. bezüglich dritter Amtssprache ab mittlerem Kader) und
 - Transparente Kommunikation des gesuchten Sprachprofils bzw. der funktionalen sprachlichen Bedürfnisse

- für die ausgeschriebene Stelle (unter Vermeidung der Suche nach einer bestimmten „Muttersprache“);
 - Vermehrte Aufforderung an Angehörige der in der Verwaltungseinheit untervertretenen Sprachgruppen, sich zu bewerben.
- #### 4. Die Validität der Daten aus E-Recruiting
- soll verbessert werden:
- Nebst der Korrespondenzsprache („Benutzersprache“) wird seit kurzem auch die für die sprachliche Zusammensetzung der Bundesverwaltung aussagekräftigere „Muttersprache“ der Bewerbenden ermittelt; zu begrüssen wäre, wenn die BewerberInnen – analog zur Erhebung des Bundesamtes für Statistik – mehr als nur eine Sprache als ihre „Erstsprache/n“ angeben könnten;
 - Genügend Ressourcen im HR bereitstellen, damit konsequent auch alle in Papierversion eingegangenen Dossiers in E-Recruiting eingearbeitet werden können;
 - Die Möglichkeit schaffen, dass die Verwaltungseinheiten – im Sinne einer Selbstkontrolle – die Daten von E-Recruiting pro Rekrutierungsprozess und pro Verwaltungseinheit selber auswerten können.
- #### 5. Die Bewertung der Dossiers
- soll erleichtert und transparenter werden durch klare Vorgaben an die BewerberInnen bezüglich erwarteter Informationen und Unterlagen. Angaben dazu könnten im Internet (E-Recruiting) aufgeschaltet werden:
- Publikation einer Checkliste aller benötigten Unterlagen;
 - Publikation der gewünschten Informationen im Motivationsschreiben und im CV;
 - Sensibilisierung der Rekrutierungspersonen (vgl. Punkt 1) für unterschiedliche Traditionen der Dossiergestaltung, die mit sprachregionalen, nationalen und generationalen Einflüssen in Zusammenhang gebracht werden.
- #### 6. Bei der Selektion
- der für ein Vorstellungsgespräch einzuladenden BewerberInnen soll stärker darauf geachtet werden, dass wenn möglich Angehörige aller Sprachgemeinschaften eingeladen werden:
- Schriftliche Begründung des Linienvorgesetzten (an Mehrsprachigkeitsverantwortliche/n und/oder Direktion), wenn die eingeladenen BewerberInnen nicht aus allen drei Amtssprachgruppen stammen.
- #### 7. Die Vorstellungsgespräche
- sollen so organisiert werden, dass möglichst vergleichbare Bedingungen für die KandidatInnen unterschiedlicher Sprache herrschen:
- Die KandidatInnen sollen explizit darüber aufgeklärt werden, dass sie während des Vorstellungsgesprächs in ihrer Erstsprache sprechen können (insofern es sich um eine Amtssprache handelt);
 - Damit sie dieses Recht auch wahrnehmen können, muss bei italofonen KandidatInnen gewährleistet sein,

dass die Rekrutierungspersonen über genügend passive Italienischkompetenzen verfügen;

- Idealerweise sollten im Rekrutierungsgremium mindestens zwei Amtssprachen vertreten und der Re-deanteil in diesen Sprachen etwa gleich gross sein (damit nicht – wie in den meisten Fällen üblich – primär die passiven Sprachkompetenzen in Deutsch getestet werden).

Umsetzbare sprachliche Sollwerte für alle Verwaltungseinheiten

8. Ausdifferenzierung der Sprachquoten bzw. Zielbänder:

- Da der Standort der Verwaltungseinheit einen grossen Einfluss auf die sprachliche Zusammensetzung der Angestellten hat, ist eine sprachregionale Ausdifferenzierung der sprachlichen Sollwerte zu überprüfen, um deren Erfüllbarkeit auch in den nachgeordneten Verwaltungseinheiten zu gewährleisten. Gesamtschweizerisch sollen die sprachlichen Sollwerte dieselben bleiben; für die einzelnen Verwaltungseinheiten sollten jedoch, ausgehend von den Faktoren Standort, Grösse und Aufgaben des Amtes, verschiedene Sollwerte gelten.

9. Attraktivität der zentralen Bundesverwaltung als Arbeitgeberin (insbesondere auch für Lateinischsprachige) erhöhen:

- Vorgesetzte sollen ihre (künftigen)

MitarbeiterInnen darüber informieren, dass sie einen Teil der Arbeit im Home-Office bzw. als Telearbeit erledigen können, wo dies aufgrund der Funktion möglich ist;

- Solche flexiblen Arbeitsplätze/-modelle sollen weiter gefördert werden, sodass eine Anstellung in der Bundesverwaltung nicht unbedingt einen Umzug (in die Deutschschweiz) erfordert (wobei die Kommunikation mit Vorgesetzten und Mitarbeitenden auch über Distanz sichergestellt sein muss).

10. Überwindung der „Illusion von Gerechtigkeit“ für Italofone beim Bund:

- Die rechtliche Gleichstellung des Italienischen mit Deutsch und Französisch in der Bundesverwaltung stösst in der Praxis an Grenzen, solange ausserhalb der italienischen Schweiz so wenige italofone Bundesangestellte arbeiten und dort die meisten Angestellten nicht über genügend (passive) Italienischkompetenzen verfügen. Die italofohen BewerberInnen selbst passen sich dementsprechend an, wenn sie sich mehrheitlich nicht auf Italienisch bewerben und ihr Recht der freien Amtssprachenwahl im Vorstellungsgespräch und im Arbeitsalltag nicht in Anspruch nehmen. Die verschiedentlich beobachtete Divergenz zwischen Gesetz und Praxis hinsichtlich der Gleichberechtigung der italienischen Amtssprache wirft die Frage auf, inwiefern die Praxis dem Gesetz

angenähert werden kann und inwiefern – angesichts der massiven Grös-sendifferenzen zwischen den drei Amtssprachgruppen – diese Gleichstellung eine Utopie bleiben muss. Um die Gleichstellung des Italienischen zu gewährleisten, müssten deutlich mehr Anstrengungen un-ternommen werden, Italofone in Ver-waltungseinheiten ausserhalb des Tessins zu wählen und um die Itali-enischkompetenzen der Bundesan-gestellten zu erhöhen. Angesichts der Tatsache, dass im Arbeitsalltag Deutsch und Französisch dominieren und die Italofohen über höhere Sprachkompetenzen verfügen müs-sen als ihre anderssprachigen Kol-legInnen, stellt sich die Frage, ob diese sprachliche Mehrleistung der Italofohen nicht auch offiziell stärker anzuerkennen wäre.

Swiss Federal Administration and the representation of language communities: an analysis of strategies and procedures for recruiting personnel

Research project conducted by the Research Centre
on Multilingualism

—

Carried out in cooperation with the Centre for Democracy
Studies Aarau

—

Renata Coray, Emilienne Kobelt, Roman Zwicky, Alexandre
Duchêne, Daniel Kübler

—

Executive Summary

Research topic and methodologies

Adequate representation of all language communities in the Federal Administration became anchored in the Swiss government's directives on multilingualism in the middle of the 20th century; ever since, the topic has frequently been the subject of political debate. In addition to translation services and the promotion of federal employees' language skills, ensuring adequate representation of the language communities in the Federal Administration constitutes a major part of the efforts surrounding multilingualism in public service, and is officially established by law (art. 20 of the Languages Act).

The Languages Ordinance of 2010 prescribes target values for how the four national language communities should be represented in the Federal Administration: 70% German; 22% French; 7% Italian; and 1% Romansh (art. 7, Languages Ordinance). Taking the structure survey of the federal census as a basis, the Federal Council adjusted these percentages (included in the revised Ordinance from 2014) and set the following target ranges instead: 68.5–70.5% German; 21.5–23.5% French; 6.5–8.5% Italian; and 0.5–1% Romansh.

In a joint research project conducted from the beginning of 2012 until the end of 2013, the Research Centre on Multilingualism (RCM) and the Centre for Democracy Studies Aarau (ZDA) examined the representation of language communities in the Federal Administration and conducted an in-depth analysis of how

personnel is recruited – a critical step in achieving adequate representation. Researchers investigated the statistical development of personnel as well as the target values set by the government, with close attention being paid to actual implementation of the language policies when personnel is hired at the Federal Administration. The project aimed to answer the following research questions:

- What is the status quo in representation of language communities in the Federal Administration, and which tools does the Swiss Confederation employ to optimise representation?
- To what degree are the normative target values for language-sensitive recruitment known, and how do they influence the persons responsible for recruiting new staff (in the following: recruitment officers)?
- Which factors and outside conditions influence how persons from linguistic minorities are recruited for positions in the Federal Administration?

The collection and analysis of data was done using quantitative and qualitative methods: statistical interpretation of the Swiss Confederation's personnel database BV Plus; online survey among recruitment officers in the Federal Administration; analysis of documents treating the major political motions and submissions; semi-directive interviews with personnel officers in 13 administrative

Results

units; ethnographic studies of ten concrete recruitment procedures in three Federal Offices; and qualitative content and discourse analyses.

Overrepresentation of German speakers in the majority of all administrative units

The interpretation of the data from the personnel database BV Plus, collected over a period of ten years (2002–2011), makes clear that the linguistic composition of personnel differs markedly, depending on the federal department. The largest overrepresentation of German speakers is located in the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS); a disproportionately high percentage of German speakers can be observed over the entire duration of the study, and the DDPS was only able to achieve a slight reduction in these figures, with 78.2% German speakers in 2002 compared to 77.3% in 2011. The Federal Chancellery represents the opposite pole: the percentages of German speakers are far below the target values, and the numbers decreased from 62.6% in 2002 to 60% in 2011.

These varying language constellations can be observed in the subordinate units as well as in the departments at large. In the years 2002–2011, an overrepresentation of German speakers can be established in the majority of all subordinate units, in all federal departments. Indeed, this overrepresentation is given in 75% of all units in the Federal Administration. If only the distribution of language communities in management positions (salary categories 24 to 38) is taken into account, the overrepresenta-

tion is somewhat less pronounced (71% of all administrative units). If, however, only upper management positions (salary category 30 and above) are examined, these values rise to 81%.

Influence of office's location on the general language constellation but not on the dominance of German speakers in upper management

The ethnographic studies conducted in three offices (one in the area of Bern, one at the French-German language border, one in French-speaking Switzerland) brought two aspects to light. Firstly, the expected and strong influence of the place of work on language representation could be verified. The greater the office's physical distance from Bern or German-speaking Switzerland, the lower the percentage of German speakers.

Secondly, while an office's location does exercise an influence on language representation in both general and middle management positions, upper management (salary category 30 and above) tends to demonstrate a dominance of German speakers regardless of the office's location.

Perception of the Federal Administration as a bilingual administration and as a primarily German-speaking employer

A total of 537 people participated in an online survey of recruitment officers. The rate of return was between 13.4% and

15.3%, depending on the overall numbers used. The respondents are representative of socio-demographic criteria for the Federal Administration, but not in reference to the administrative units (not enough responses from the Department of Foreign Affairs and the Federal Chancellery). Responding participants are 77.3% German speaking, 19.4% French speaking and 3.4% Italian speaking; eight respondents are native Romansh speakers.

The surveyed recruitment officers, a large majority of whom work in German-speaking Switzerland (92.7%), perceive the Federal Administration as a primarily German and French-speaking employer. 93% said German was regularly used in everyday work situations, and 87% said French was regularly spoken at work. Only 16% said they use Italian with any regularity, which is markedly less than Swiss German (77%) and English (36%). Independent of their own language community, respondents rate knowledge of German as fairly to very important (3.4 on the scale of 1 = "strongly disagree" to 4 = "strongly agree"); good French is considered fairly important (2.8), whereas Italian language skills are viewed as fairly unimportant (1.8) for work in the Federal Administration. Data on Romansh as a partly official language could not be interpreted due to the low number of cases.

The data compiled in the ethnographic studies also clearly illustrate that recruitment officers place value on German and French language skills, and that Italian skills are only considered relevant for specific positions; the perception

of the Federal Administration as a German-speaking employer is especially pronounced in the Bern area. Interviewees repeatedly pointed out that roughly 90% of all working materials are in German.

Varying language requirements for German, French and Italian speakers

As a rule, the location of the office, job responsibilities and an employee's position in the hierarchy are major factors for the language requirements set in the recruitment process. (The exceptional requirements for persons employed in Language Service are not considered in this data.) In conformity with the language hierarchy described above, it can be observed that Italian speakers must have knowledge of not just one, but two additional official languages to have a chance of being selected for employment.

In the Bern area, French and Italian speakers are expected to have good active skills in German; passive French skills are considered sufficient for German speakers (excluding positions involving job-related contact with French speakers and positions in upper management). In the offices at the language border and in French-speaking Switzerland, good skills in French and German are considered essential for upper management. Italian skills are nearly only required for positions that have job-related contact with Italian speakers.

Interpretation of data on self-assessment of language skills (from the online questionnaire and from applica-

tion documents related to the observed recruitment procedures) demonstrates that Italian speakers assess their foreign language skills much higher than German or French speakers rate their own skills. Using a nine-point scale on the online questionnaire, Italian speakers were likely to assess their oral and written skills in the three official languages roughly two points higher than a German or French speaker. In addition, of the 540 curricula vitae analysed from the ten recruitment procedures, Italian speakers assessed their skills in the official languages much higher than German and French speakers rate their abilities: 55% of the Italian speakers claimed good German skills, and 64% indicated good French skills; 76% of the German-speaking applicants assess their French skills as good to very good, but only 10% say their Italian skills are at the same level; 60% of French-speaking applicants say their German skills are good to very good, and 21% say their Italian skills are on equal standing.

Interestingly, 75% of all Italian speakers did not use their first language in their application documents, with 47% applying in French, 19% in German and a further 9% in English. This extra linguistic effort is frequently mentioned by the interviewed recruitment officers as a skill that is necessary and that tends to be expected as a matter of course.

Largely unknown directives and tools to promote multilingualism, and marginal importance of language quotas in recruiting personnel

The results of the online survey reveal that only half of all respondents (48%) are familiar with the directives on multilingualism and that yet fewer (39%) know the 2009 guidelines to promote multilingualism. Although all respondents believe the development of tools to advance multilingualism in the Federal Administration are important or very important, their effectiveness is doubted mainly by French and Italian speakers. The same groups, however, agree with the statement that language quotas advance equal opportunity in the Federal Administration much more frequently than responding German speakers.

In the observed recruitment procedures, recruitment officers did not discuss the target values or the target ranges. When asked why, most said they appreciate the intention behind the goal, but tend to question its viability. (This was particularly said in reference to Italian speakers; the target values for Romansh speakers were never discussed.) In the observed procedures, an applicant's job qualifications, work experience and interpersonal skills were given the most weight; language origin was irrelevant (or only indirectly important in cases where it is considered that the required language skills can only be found in native speakers).

Recruiting personnel amid conflicting strategic and operative goals

The findings from the ethnographic study make clear that supervisors and recruitment officers involved in recruitment procedures are exposed to a multitude of (personnel and institutional policy) standards and interests, which they are required to harmonise. Candidates should not only fulfil the professional requirements and have the necessary interpersonal skills; they should also bring certain language skills and meet diversity criteria. Indeed, the adequate representation of language communities is only one of many criteria in the selection process: age, gender and disability must also receive adequate representation.

In the face of these diverging demands, recruiting personnel becomes a complex challenge. In addition, supervisors' operational needs are not always compatible with the institution's strategic goals. The former mainly demand competent and socially skilled employees, while the latter also has an interest in implementing the government's personnel policy. Decentralised recruitment strategies ensure that the needs of supervisors and their teams are met, but sometimes result in diversity coming up short.

Speakers of Romance languages have highly developed sensibility for issues concerning multilingualism

The results of the online questionnaire reveal that members of linguistic minorities, especially Italian speakers, demonstrate a higher "multilingual sensibility". Not only does this group voice stronger support for language quotas (see above), they also rate the positive effects of a linguistically diverse administration higher than do German-speaking respondents. In addition, they tend to see the linguistic constellation of an administrative unit and of management as "very important", while German speakers rate the same only as "fairly important".

The ethnographic data also show that French and Italian-speaking recruitment officers have a greater awareness of multilingualism in the Federal Administration. A discursive acknowledgement of multilingualism is, however, no guarantee for action: supervisors with proven "multilingual sensibility" also base their decisions mainly on professional qualifications and interpersonal abilities – and not on language considerations.

In the ten observed recruitment procedures, in which a total of 14 positions were to be filled, ten persons with German as a first language were selected, three bilingual candidates were chosen (all had German as one of their languages), and one native Italian speaker. All purely German-speaking recruitment bodies chose German-speaking candidates, but also mixed-language recruitment teams and even mainly or entirely non-Ger-

man-speaking recruitment teams gave the German-speaking candidate the job.

Of particular note are the varying assessments recruitment officers give application files of speakers of German and Romance languages. Results from both the questionnaire and the field study reveal that German-speaking HR experts and recruiters clearly note regional differences in how an application is compiled, and that they clearly give preference to the German-style applications. According to the online questionnaire, German-speaking recruitment officers tend to differentiate the quality of the applications by language regions (2.4), whereas their Italian and French-speaking colleagues do not (1.5 and 1.7, using the scale 1 = "strongly disagree" to 4 = "strongly agree"). Persons who claimed to notice differences gave the applications of German-speaking candidates a mark of 5.3, those of French speakers a 4, and Italian-speaking applicants a 3.2 (scale 1 = "bad quality" to 6 = "excellent quality").

Advantages for German speakers in recruitment procedures

On the evidence of the Federal Administration's hierarchy as described above, German speakers have linguistic advantages. Despite issuing non-discriminatory job advertisements, the linguistic qualifications sought by decision-makers are rooted in the understanding of a primarily German-speaking administration, with French playing a secondary role. An-

other positive factor for German speakers may be a preference on the part of the mainly German-speaking recruitment officers for how German speakers put together their application documents.

Due to the differing proportions, it can furthermore be safely assumed that recruitment officers from the three language regions are not evenly represented in job interviews. Indeed, in the online questionnaire, respondents indicated that members of the language majority were nearly always represented (3.7) in the recruiting bodies; this was much less frequently the case for the language minorities (2.7). (Scale used: 1 = “never”, 2 = “rarely”, 3 = “often”, 4 = “always”.) This situation has obvious benefits for German-speaking candidates, especially when recruitment officers do not switch to the candidate’s first language. As a result, the passive French skills of German speakers are less frequently tested than the passive German skills of French-speaking candidates, and Italian speakers are automatically tested in their knowledge of the two other official languages. Employees responsible for the promotion of multilingualism who could enhance the sensibility for potential discrimination of candidates from linguistic minorities, are only very rarely called to participate in recruiting personnel (1.2 on scale used above).

Underrepresentation of Italian speakers outside Ticino

The unachieved target values set for Italian in administrative units outside Ticino are generally explained by the fact that very few applications from the Italian part of Switzerland are received. Findings from both the online questionnaire and the interviews reinforce this perception. According to the questionnaire, 70% of all respondents from the Federal Administration estimate that the percentage of Italian-speaking applicants is lower than the percentage of Italian speakers in Switzerland. This subjective observation, however, is not upheld by statistics: according to the Federal Office of Personnel’s (FOPER) interpretation of eRecruiting data, 8% of the applications for federal positions (including parliamentary services and courts) were submitted in Italian in 2012. The percentage of Italian speakers applying for positions could be even higher, considering their tendency to use another national language as the language of correspondence.

The discrepancy between subjective opinion and current data may be related to the tendency to regard applicants from neighbouring Italy as well as applications by Italian “Secondos” (Italians who grew up in Switzerland) not living in an Italian-speaking region, as not being legitimate representatives of Italian Switzerland. This interpretation is supported by statements made in interviews, in which adequate representation of the language communities is understood as the adequate representation of the language region.

FOPER’s findings and the results of the field studies furthermore reveal that a disproportionately high number of Italian speakers are eliminated during the hiring process. It is only possible to speculate – on the basis of the 540 anonymous application files – over the reasons for this discrepancy: for instance, many applications came from Italy and were quickly discounted due to inadequate language skills or lack of experience.

Recommendations

The analyses of the linguistic composition of federal personnel, of the online questionnaire, and of the concrete recruitment procedures have given rise to several ideas for optimising the promotion of multilingualism and ensuring an adequate representation of the language communities in the Federal Administration. The following recommendations were compiled at the end of 2013, before the revision of the Languages Ordinance and the directives on multilingualism was completed.

Enhancing sensibility

1. Sensibility of persons in leadership roles:

- Because supervisors demonstrate a general lack of knowledge of the target values concerning language representation and language skills in the Federal Administration, it would be beneficial to increase information and enhance sensibility of the issue;
- Measures to enhance sensibility could take place during existing courses for recruitment, leadership and upper management given by the Federal Administration Training Centre (FATC) as well as in any further vocational training.

2. Inclusion of employees responsible for the promotion of multilingualism in the administrative units:

- Strategic inclusion of the role of employees responsible for the promotion of multilingualism in management;
- Provide employees responsible for the promotion of multilingualism with sufficient time and financial resources (as described in subject section 5 of the guidelines to promote multilingualism, published by FOPER);
- Engage employees responsible for the promotion of multilingualism more strongly in the various phases of recruiting personnel.

Optimising recruitment procedures

3. When **writing job advertisements**, additional attention should be paid to clear communication of required language skills. In addition, Italian and French speakers should feel encouraged to apply for positions in administrative units and for upper-level jobs where their languages are underrepresented. That means:
 - Systematic communication of the expected language skills as defined in the Languages Ordinance, especially regarding a third national language for middle and upper management and
 - Clear communication of the desired linguistic qualifications or the ac-

tual linguistic skills needed for the advertised position (while avoiding the search for a certain “native language”);

- Increasingly invite members of underrepresented language groups to apply for a position.

4. The **validity of data from eRecruiting** should be improved:

- In addition to the language of correspondence, the Federal Administration has recently begun asking applicants to indicate the more informative term “native language”. It would be an improvement if – as already done at the Federal Statistical Office – applicants could select more than one “first language”.
- Ensure sufficient HR resources so that all paper applications can be integrated into the eRecruiting system;
- Create the possibility for all administrative units to interpret the eRecruiting data for their own recruiting procedures (as a form of self-assessment).

5. **Evaluating applications** should be made easier and more transparent by issuing clear guidelines concerning expected information and documentation:

- Publish a checklist of all necessary application materials;
- Publish desired information for a letter of motivation and for the CV;
- Inform recruitment officers about the varying conventions different

language communities, nations and generations have in compiling their application materials (cf. point 1).

6. When making a **selection** for the interview, a greater effort should be made to invite – if possible – applicants from all language communities:

- Require a written explanation from the person in charge (to the employee responsible for the promotion of multilingualism and/or management) if applicants are not selected from all three official language groups.

7. The **job interviews** should be arranged to ensure identical conditions for the selected candidates from various language communities:

- Candidates should be explicitly informed that they may speak in their first language (if it is an official Swiss language);
- To guarantee this, recruitment officers with sufficient passive Italian skills must be present in interviews with Italian speakers;
- Ideally, the recruitment officers should represent at least two official languages, and there should be a fairly equal distribution of their use during the interview (to avoid the common case of primarily testing passive language skills in German).

Realistic target values for all administrative units:

8. Differentiation of language quotas or target ranges:

→ Because an administrative unit's location exercises a large influence on the linguistic composition of the employees, a differentiation of target values based on language region should be considered. This would additionally help guarantee that the targets are also upheld in the subordinate units. On the whole, the target values should remain the same, but independent values should be developed for the individual units, taking the factors location, unit size and job responsibilities into account.

9. Enhance the reputation of the Federal Administration as an employer (especially for non-German speakers):

→ Supervisors should inform their (future) employees that, if the job allows, they can perform some of their duties at home, or that they can use teleworking;

→ Flexible employment models should continue to be promoted to ensure that taking on a government job does not necessarily require a move (to German-speaking Switzerland). In distance-work settings, communication with supervisors and co-workers must naturally be guaranteed.

10. Overcoming the “illusion of equality” for Italian-speaking employees:

→ In the Federal Administration, the legally established equality of Italian with German and French is in practice somewhat abstract, especially because so few Italian speakers outside Ticino work in the government – and because most federal employees do not have sufficient passive knowledge of Italian. Italian speakers generally adapt to outside conditions by choosing another language when applying for a job and by not making use of their legal right to speak any official language during a job interview or in their everyday work. The observed discrepancy between the equal status of Italian as stipulated by law and actual practice calls into question whether it is even possible to establish a closer correlation between theory and practice – and indeed raises the question whether the goal of language equality must remain a utopian vision. In the face of the massive size differences in language regions, greater efforts are clearly required to hire Italian speakers for positions outside Ticino and to promote the Italian skills of other employees in the Federal Administration. Because German and French dominate, and because Italian speakers are required to have superior language skills compared to their non-Italian-speaking colleagues, it must also be asked whether the Federal Administration could not officially recognise the extra linguistic effort required of Italian speakers.

