



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Commissions consultatives extraparlimentaires

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

du 20 juin 2022

Mots-clés



Commissions extraparlémentaires

Les commissions extraparlémentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles sont de deux types: les commissions décisionnelles et les commissions consultatives.

Commissions consultatives

Les commissions consultatives sont actuellement au nombre de 84. Contrairement aux commissions décisionnelles, elles ne peuvent pas prendre de décisions mais donnent des avis et préparent des projets.



Conseil permanent

Dans le cadre de leur mission de conseil permanent, les commissions consultatives examinent par exemple les projets de l'administration d'un point de vue technique ou rédigent des avis.

Acte d'institution

Toute commission extraparlémentaire est instituée par une décision du Conseil fédéral. L'acte d'institution précise la raison d'être de la commission et définit sa mission.



Renouvellement intégral

Tous les quatre ans, l'administration, coordonnée par la Chancellerie fédérale, réexamine la raison d'être, les tâches et la composition des commissions extraparlémentaires avant que le Conseil fédéral ne procède à leur renouvellement intégral.

L'essentiel en bref

L'institution de la majorité des commissions consultatives est opportune et conforme au cadre légal et, à l'exception de quelques commissions dépassées, la plupart d'entre elles conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale, conformément à leur mission. Les actes d'institution présentent toutefois des faiblesses, qui sont notamment à l'origine de la sous-utilisation de certaines prestations des commissions.

En janvier 2021, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation des commissions consultatives extraparlimentaires.

À sa séance du 22 mars 2021, la sous-commission compétente de la CdG du Conseil des États (CdG-E), à savoir la sous-commission DFJP/ChF, a décidé que l'évaluation devait servir à analyser l'institution et les prestations des commissions consultatives ainsi que l'utilisation de ces prestations par l'administration fédérale. Le CPA devait aussi examiner dans quelle mesure les tâches des commissions pourraient être accomplies dans le cadre de mandats de conseil externes.

L'évaluation repose d'une part sur une enquête en ligne, à laquelle ont répondu environ un millier de membres et presque tous les secrétariats des commissions consultatives. D'autre part, la CPA a mandaté la société Strategos SA pour réaliser des études de cas: neuf commissions ont ainsi fait l'objet d'une analyse détaillée. Au total, près de 50 entretiens ont été menés avec des personnes de l'administration et des membres de commissions. Le CPA a en outre procédé à des analyses documentaires et commandé un avis de droit succinct au Prof. Dr. Uhlmann. Les principales conclusions de l'évaluation sont présentées ci-après.

Les commissions consultatives se distinguent par leur souplesse

Les dispositions légales régissant le but et les modalités du recours aux commissions administratives sont opportunes. Elles parlent de «conseiller en permanence», une locution dont le sens très large permet à l'administration de définir de manière souple ce qui est du ressort des commissions (ch. 3.1). Les procédures régissant l'institution des commissions et leur renouvellement intégral sont elles aussi globalement opportunes. La gestion de la base de données des membres est toutefois laborieuse et inefficace (ch. 3.2).

Le réexamen des actes d'institution n'est que superficiel

Le Conseil fédéral institue les commissions consultatives au moyen d'un acte d'institution. L'administration ne contrôle pratiquement pas le contenu des actes d'institution et ne les modifie que rarement. Environ un acte d'institution sur dix s'écarte des prescriptions légales relatives à l'institution de commissions extraparlimentaires. En outre, les tâches de certaines commissions ne sont pas définies assez clairement (ch. 3.3); par conséquent, ces commissions fournissent des prestations qui n'ont pas de destinataire clair dans l'administration fédérale (ch. 4.1). Le fait que les actes d'institution ne soient pas remis en question s'est révélé problématique lors de la crise

du coronavirus dans le cas de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP): alors que son acte d'institution l'investissait de tâches de gestion en cas de pandémie, elle n'a pratiquement joué aucun rôle (ch. 5.2).

Les commissions consultatives obsolètes ne sont pas dissoutes

Certaines commissions ne se réunissent que rarement, voire jamais, ce qui ne leur permet pas de conseiller en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Pourtant, les départements n'ont pas demandé leur dissolution dans le sillage du réexamen de 2018. Le maintien de ces commissions s'explique de différentes manières. Souvent, l'administration a indiqué que les commissions concernées étaient prévues dans une loi et que, pour les supprimer, il fallait modifier la loi en question. En vertu de sa compétence en matière d'organisation, le Conseil fédéral peut toutefois redistribuer les tâches de commissions sans révision de loi, si cela permet de mieux les accomplir (ch. 3.5).

Les commissions consultatives sont constituées de manière largement conforme aux dispositions légales et composées de personnes compétentes

Les dispositions de la loi et de l'ordonnance relatives à la composition des commissions, par exemple concernant la représentation des deux sexes, des langues et des régions, sont largement respectées. Les raisons invoquées pour justifier les écarts sont généralement plausibles. La règle selon laquelle les membres de l'administration fédérale ne peuvent être nommés dans une commission que dans des cas dûment motivés n'est toutefois pas respectée. Près de la moitié des commissions compte au moins un membre de l'administration fédérale, la plupart du temps pour des raisons plausibles. Bien que les règles de composition restreignent le nombre de personnes sélectionnables, de l'avis général, les membres des commissions sont compétents (ch. 3.6).

L'administration utilise les prestations des commissions pour autant qu'elles lui soient destinées

Pour l'administration fédérale, la majeure partie des prestations des commissions consultatives sont de bonne qualité, d'une part parce qu'elles se distinguent par l'expertise de leurs membres, et d'autre part parce qu'elles conjuguent plusieurs opinions et intérêts. Les prestations qui s'adressent clairement à l'administration répondent à un besoin de celle-ci (ch. 4.1). L'administration les intègre généralement aux bases auxquelles elle se réfère pour son travail. Outre les conseils avisés prodigués par les commissions consultatives, le Conseil fédéral et l'administration intègrent néanmoins toujours à leurs décisions des considérations politiques (ch. 5.2).

Les secrétariats, et non les membres des commissions, occasionnent la majeure partie des coûts

Les coûts salariaux des collaborateurs et collaboratrices des secrétariats constituent le principal poste de coûts des commissions. Les indemnités journalières des membres des commissions représentent quant à elles une moindre part des coûts. Les membres des commissions s'accordent à dire que les secrétariats sont compétents et constituent la clé du bon fonctionnement de leur instrument de milice. Les secrétariats sont particulièrement indispensables en leur qualité de bureau de liaison avec l'administration fédérale (ch. 4.3).

Des mandats externes ne peuvent guère remplacer le travail des commissions consultatives

Les tâches des commissions ne peuvent être externalisées que dans de très rares cas. Il n'est notamment pas possible de remplacer les travaux de commissions entières, car les commissions produisent de la valeur ajoutée sous forme d'avis consolidé et de connaissances fondées, un service que des mandataires externes ne peuvent pratiquement pas proposer. En outre, comme il s'agit de commissions permanentes, leurs membres acquièrent avec le temps une certaine maîtrise du sujet et du contexte (ch. 6.1). Enfin, les prestations externalisées reviendraient probablement plus cher, car les membres des commissions travaillent à bien meilleur compte que les mandataires externes, notamment avec le régime d'indemnités journalières existant (ch. 6.2).

Table des matières

Mots-clés	2
L'essentiel en bref	3
1 Introduction	8
1.1 Contexte et questions d'évaluation	8
1.2 Méthodologie	9
1.3 Limites de l'évaluation	12
1.4 Structure du rapport	13
2 Commissions consultatives extraparlimentaires	13
2.1 Cadre normatif et objectifs	13
2.2 Aperçu des commissions consultatives extraparlimentaires	15
3 Institution de commissions consultatives	16
3.1 La plupart des dispositions légales sont opportunes	16
3.2 Les prescriptions concernant le réexamen et le renouvellement sont dans l'ensemble opportunes, la gestion de la base de données est toutefois fastidieuse	18
3.3 La raison d'être et les tâches sont souvent peu détaillées dans l'acte d'institution	19
3.4 Le réexamen des actes d'institution n'est que superficiel	21
3.5 Les commissions obsolètes ne sont pas dissoutes	23
3.6 Les commissions sont constituées de manière largement conforme aux dispositions légales et composées de personnes compétentes	24
4 Prestations des commissions consultatives	26
4.1 De bonne qualité, les prestations ne répondent pas toujours à un besoin de l'administration	27
4.2 Les prestations des commissions sont fournies légalement	28
4.3 La majeure partie des coûts est occasionnée par les secrétariats	30
4.4 Indemnités journalières additionnelles pour compléter une rémunération insuffisante: une approche qui manque de transparence	32
5 Utilisation des prestations par l'administration	34
5.1 Toutes les commissions ne savent pas clairement à qui s'adressent leurs prestations	34
5.2 Les prestations sont utilisées par l'administration, même si ce n'est pas toujours apparent	35
6 Mandats externes en lieu et place de commissions consultatives	38
6.1 L'externalisation ne permettrait pas vraiment d'obtenir des prestations équivalentes	38

6.2	Des mandats externes sont généralement plus chers	40
7	Conclusions	41
7.1	Les commissions consultatives se distinguent par leur souplesse	42
7.2	Le réexamen des actes d'institution n'est que superficiel	42
7.3	Les commissions consultatives obsolètes ne sont pas dissoutes	42
7.4	Les commissions consultatives sont constituées de manière largement conforme aux dispositions légales et composées de personnes compétentes	43
7.5	L'administration utilise les prestations des commissions pour autant qu'elles lui soient destinées	43
7.6	Les secrétariats, et non les membres des commissions, occasionnent la majeure partie des coûts	44
7.7	Des mandats externes ne peuvent guère remplacer le travail des commissions consultatives	44
	Abréviations	45
	Bibliographie et liste des documents	47
	Liste des personnes interrogées	49
	Impressum	60
	Annexes	
1	Approche de l'évaluation	51
2	Critères d'évaluation	52
3	Liste des commissions consultatives (état en mars 2022)	56

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

Les commissions consultatives sont des commissions extraparlimentaires qui conseillent l'exécutif. Elles peuvent être constituées lorsque l'administration fédérale ne dispose pas de l'expertise nécessaire, quand la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés est requise, ou que l'accomplissement des tâches doit être confié à une unité de l'administration fédérale décentralisée non liée par des instructions. Les commissions consultatives sont actuellement au nombre de 84. Investies de tâches très variées, elles sont réparties entre les sept départements¹. Les commissions consultatives sont réexaminées tous les quatre ans, et le Conseil fédéral procède à leur renouvellement intégral.

En recourant à l'expertise des membres de ces commissions, l'administration peut, dans le meilleur des cas, éviter de devoir mettre en place ses propres structures. Les commissions extraparlimentaires existent depuis la naissance de l'État fédéral en 1848. Dans les années 1970, il leur est reproché d'être le «cinquième pouvoir» de l'État². Une étude réalisée par le CPA dans les années 1990 a montré que l'influence de ces commissions était limitée, dans la mesure où elles ne préjugent pas des décisions du Parlement³. Cependant, des critiques émanent régulièrement d'interventions parlementaires et des médias en ce qui concerne la composition, les prestations, les coûts et l'utilité de ces commissions⁴. En 2018, la Chancellerie fédérale (ChF) a procédé à un vaste réexamen des commissions extraparlimentaires. Étant donné que peu d'adaptations significatives ont été apportées à la liste des commissions lors du renouvellement intégral qui a suivi, l'effet de ce réexamen reste discutable⁵.

Dans ce contexte, le 26 janvier 2021, les CdG ont chargé le CPA de procéder à une évaluation des commissions consultatives extraparlimentaires. Le 22 mars 2021, la sous-commission compétente de la CdG du Conseil des États (CdG-E), à savoir la

¹ Voir annexe 3.

² Rebmann, Frédéric / Mach, André (2013): Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. In: Ladner Andreas et al. (Éd.): Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Zurich: NZZ Verlag, pp. 167 à 182.

³ Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1994): Fonction et influence des commissions extra-parlementaires de la Confédération: rapport final du 31.3.1994 à l'intention des CdG.

⁴ Voir par ex. Mo. Bigler «Réduire leur nombre à l'essentiel» du 12.12.2016 (16.3967), Ip. Romano «Commissions et organes extraparlimentaires. Le Conseil fédéral piétine-t-il une fois de plus la Suisse italienne et le pluralisme linguistique de la Suisse?» du 19.12.2019 (19.4524), Das Kommissionsheer des Bundes. In: *Tagesanzeiger*, 19.09.2018, Le 110 commissioni. In: *La Domenica*, 27.3.2022.

⁵ Rapport du 29.4.2020 sur le renouvellement intégral par le Conseil fédéral des commissions extraparlimentaires, des organes de direction et des représentants de la Confédération pour la période 2020 à 2023 (FF 2020 4449, ici 4453) (*pour toute mention ultérieure*: Rapport sur le renouvellement intégral).

sous-commission DFJP/ChF, a décidé, sur la base d'une esquisse de projet fournie par le CPA, que l'évaluation devrait répondre aux questions suivantes:

- Les commissions consultatives sont-elles instituées de manière opportune et conforme au cadre légal? (chap. 3)
- Les commissions consultatives fournissent-elles au Conseil fédéral et à l'administration des prestations opportunes et conformes au cadre légal? (chap. 4)
- Les prestations des commissions sont-elles utilisées de manière adéquate par le Conseil fédéral et l'administration? (chap. 5)
- Les tâches des commissions consultatives pourraient-elles être accomplies de façon opportune et plus efficiente dans le cadre de mandats de conseil externes? (chap. 6)

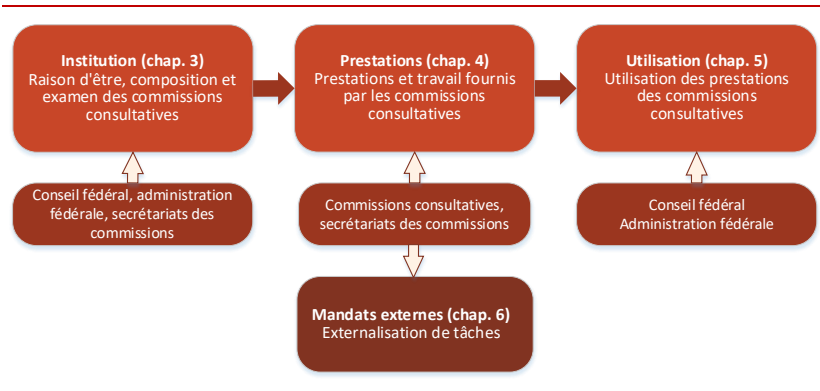
1.2 Méthodologie

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a examiné les commissions consultatives extraparlimentaires à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données. L'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels le CPA a basé ses évaluations systématiques.

L'évaluation a été conduite sur la base du schéma d'analyse présenté à la figure 1. Selon ce schéma, le Conseil fédéral institue une commission extraparlimentaire (question 1, traitée au chap. 3). L'administration fédérale et le secrétariat de la commission en question sont chargés des préparatifs. Une fois instituée, la commission extraparlimentaire, épaulée par son secrétariat, fournit des prestations au Conseil fédéral et à l'administration fédérale (question 2, cf. chap. 4), qui les utilisent (question 3, cf. chap. 5). L'évaluation s'est également intéressée à la possibilité de remplacer les prestations des commissions par des mandats confiés à des externes (question 4, cf. chap. 6).

Figure 1

Schéma d'analyse commissions consultatives extraparlémentaires



L'évaluation se fonde dans une large mesure sur des enquêtes en ligne réalisées auprès des membres de toutes les commissions consultatives et de leurs secrétariats et sur des études de cas, au cours desquelles neuf commissions ont été passées au crible au moyen d'analyses documentaires et d'entretiens (voir tableau 1). Le CPA a en outre effectué une analyse documentaire et mené des entretiens à caractère général, demandé un avis de droit succinct et procédé à une estimation des coûts.

Tableau 1

Méthodologie

	Études de cas						
	Enquêtes en ligne	Entretiens	Analyse doc.	Analyse doc.	Entretiens généraux	Avis de droit	Estimation des coûts
Institution	✓			✓	✓	✓	
Prestations	✓	✓	✓		✓		
Utilisation par l'administration	✓	✓	✓		✓		
Fourniture alternative des prestations par des mandats externes	✓	✓	✓		✓		✓

Les *enquêtes en ligne* réalisées auprès des membres des commissions et de leurs secrétariats ont livré des éléments factuels pour l'évaluation de l'institution, de la fourniture de prestations par les commissions, de l'utilisation des prestations et de l'éventualité d'une externalisation de prestations. Elles ont été conduites en novembre et en décembre 2021. Y ont participé les 81 commissions consultatives qui existent depuis au moins 2019.

Sur 81 secrétariats de commissions contactés, 79 ont retourné au CPA le questionnaire rempli, soit un taux de réponse de 98 %. Toutes les personnes ayant siégé dans les commissions à partir de 2016 ont été impliquées, pas uniquement les membres actuels. Sur les 1594 membres contactés, 1096 ont répondu à l'enquête. 1020 questionnaires ont pu être exploités, soit un taux de 66 %. Les résultats détaillés se trouvent dans une note de travail du CPA⁶.

Des *études de cas* portant sur neuf commissions consultatives ont permis d'étudier et évaluer de manière approfondie les prestations et leur utilisation, ainsi que l'éventualité d'une externalisation de prestations. Les études de cas s'appuyaient sur des analyses documentaires et sur des entretiens semi-directifs. Le CPA a procédé à une pré-sélection systématique de commissions typiques sur la base des actes d'institution codés et notamment par rapport aux coûts, aux charges pour les secrétariats et aux écarts par rapport aux règles de composition des commissions. Le 23 juin 2021, la sous-commission de la CdG-E a ensuite sélectionné les cas à étudier (voir Tableau 2). Le CPA a réalisé lui-même l'étude de cas de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), tandis que la société Strategos SA a réalisé les huit autres études de cas sur mandat du CPA. Les résultats détaillés des neuf études de cas se trouvent dans le rapport rendu par Strategos⁷.

Tableau 2

Cas sélectionnés

Abréviation	Commission	Département
CFLB	Commission fédérale pour la lutte contre le bruit	DETEC
CFM	Commission fédérale des migrations	DFJP
CFP	Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (étude de cas type conduite par le CPA)	DFI
CFR	Commission fédérale contre le racisme	DFI
CHID	Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes	DFP
CMCC	Commission des marchés publics Confédération-cantons	DEFR
COFF	Commission fédérale pour les questions familiales	DFI
CSU	Commission suisse pour l'UNESCO	DFAE
FaKo	Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie	DFJP

⁶ Ergebnisse der Online-Umfrage zu den ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen, Arbeitspapier der PVK im Rahmen der Evaluation der ausserparlamentarischen Verwaltungskommissionen du 20.6.2022 (*pour toute mention ultérieure*: Résultats de l'enquête du CPA).

⁷ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlamentaires: neuf études de cas. Mandant: Contrôle parlementaire de l'administration. Lausanne 24.5.2022.

L'analyse des documents a fourni au CPA les bases nécessaires à l'évaluation de l'institution des commissions. Le CPA a notamment évalué les actes d'institution de toutes les commissions administratives selon différents indicateurs. Le CPA a, en sus, analysé les données relatives aux commissions extraparlimentaires collectées par la ChF en 2018 pour préparer le dernier renouvellement intégral.

Lors d'*entretiens semi-directifs* menés avec des représentants et représentantes de l'administration fédérale, en particulier des secrétariats généraux des départements et de la ChF, le CPA a abordé des questions globales en lien avec les commissions consultatives extraparlimentaires.

Le CPA a commandé un *avis de droit succinct* au professeur Uhlmann pour savoir ce que signifiait «conseiller en permanence» d'un point de vue juridique⁸.

Le CPA a non seulement examiné l'éventualité d'une externalisation des tâches des commissions consultatives sur la base des enquêtes en ligne, des études de cas et des entretiens semi-directifs, mais il a aussi invité des mandataires potentiels à *estimer les coûts* de l'externalisation d'une prestation spécifique, à partir d'un cahier des charges réalisé par le CPA. Il s'agit d'une prestation d'une commission étudiée dans le cadre des études de cas et qui, selon le CPA, se prêterait à une externalisation.

Le CPA a procédé à la collecte et à l'analyse des données principalement entre août 2021 et janvier 2022. Les résultats provisoires de l'enquête ont été discutés avec les secrétariats généraux en février 2022 dans le cadre des entretiens semi-directifs. Durant la même période, le CPA a présenté les résultats des études de cas aux secrétariats des commissions compétentes. En avril 2022, les départements concernés et la Chancellerie fédérale ont eu la possibilité de donner leur avis sur le projet de rapport et sur les documents complémentaires.

1.3 Limites de l'évaluation

La présente évaluation ne s'intéresse pas aux commissions décisionnelles, qui disposent d'un pouvoir de décision (cf. ch. 2.1), mais se concentre sur les commissions extraparlimentaires consultatives, dont le mandat légal se limite à émettre des avis et à préparer des projets. Le CPA a déjà étudié leur indépendance dans une évaluation datant de 2015⁹.

Conformément aux priorités définies par la sous-commission compétente de la CdG-E, le CPA n'a pas non plus étudié ce qui distinguait les commissions extraparlimentaires d'autres organes consultatifs.

Les études de cas illustrent la diversité des activités des commissions extraparlimentaires et ont permis d'approfondir le mode de fonctionnement de certaines commissions. Souvent, toutefois, les conclusions ne s'appliquent qu'à certaines commissions.

⁸ Uhlmann, Felix (2022): Kurzgutachten betreffend Begriff der ständigen Beratung für Verwaltungskommissionen nach Art. 57a Abs. 1 RVOG vom 17.1.2022 im Auftrag der PVK, RZ 18.

⁹ CPA (2015): Évaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée (FF 2016 1561).

En outre, comme dans le cadre des études de cas, seules les personnes centrales ont pu être interrogées, les résultats dépendent beaucoup de leurs réponses¹⁰. En février 2022, les secrétariats de commissions ont eu la possibilité de prendre position sur le projet d'étude de cas qui les concernaient.

Les enquêtes en ligne ont donné des résultats moins détaillés mais aussi plus largement étayés. À partir de ces enquêtes et des études de cas, le CPA a évalué l'utilisation que l'administration fait des prestations des commissions, étant donné que le but donné aux commissions par la loi est de conseiller le Conseil fédéral et l'administration fédérale (cf. ch. 2.1). Il arrive cependant que des prestations des commissions ne soient pas destinées à l'administration fédérale. Cette utilisation-là n'a pas été recensée.

1.4 Structure du rapport

Le chapitre suivant présente brièvement les commissions consultatives extraparlimentaires à l'aide d'une description du cadre normatif et des objectifs et donne un aperçu des commissions consultatives actuelles. Il est suivi de quatre chapitres dont chacun a pour objet l'une des questions auxquelles le présent rapport tente de répondre: le chapitre 3 est consacré à la légalité et à l'opportunité de l'institution des commissions, le chapitre 4 à l'opportunité des prestations et à l'adéquation des coûts et de la charge de travail, le chapitre 5 à l'évaluation du recours de l'administration aux prestations, et le chapitre 6 à l'opportunité et à l'efficacité de l'externalisation des tâches. Le chapitre 7 présente les conclusions.

2 Commissions consultatives extraparlimentaires

2.1 Cadre normatif et objectifs

Le Conseil fédéral se fonde en priorité sur l'administration fédérale pour accomplir les tâches qui lui sont attribuées par la Constitution fédérale ou par la loi. Malgré les compétences dont dispose l'administration, il peut arriver que des savoirs supplémentaires soient nécessaires¹¹. En des termes très généraux, l'art. 57 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹² permet ainsi au Conseil fédéral et aux départements de consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale. La possibilité d'instituer des commissions consultatives extraparlimentaires, dont la mission est de conseiller en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches, est en revanche réglée plus précisément dans la loi (art. 57a, al. 1, LOGA). Les commissions consultatives font partie de l'administration dite «de milice» de la Confédération,

¹⁰ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 3.6.

¹¹ Sägerser, Thomas (2006): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21.3.1997. Berne: Stämpfli Verlag, 506.

¹² Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA); RS 172.010).

c'est-à-dire qu'elles accomplissent des tâches étatiques, mais sont constituées, exclusivement ou en partie, de personnes exerçant ces tâches à titre d'activité accessoire¹³.

Les commissions extraparlimentaires sont des commissions consultatives ou des commissions décisionnelles, selon les fonctions qu'elles exercent (art. 8a, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA])¹⁴. Les commissions consultatives donnent des avis et préparent des projets (art. 8a, al. 2, OLOGA). Les commissions décisionnelles, comme la Commission de la concurrence (COMCO) ou la Commission fédérale de l'électricité (EiCom), disposent par ailleurs d'un pouvoir de décision prévu par la loi (art. 57a, al. 2, LOGA et art. 8a, al. 3, OLOGA). Les commissions consultatives ne nécessitent pas impérativement de base légale.

Le Conseil fédéral institue les commissions consultatives et en nomme les membres (art. 57c, al. 2, LOGA)¹⁵. Les commissions consultatives peuvent être instituées lorsque l'accomplissement des tâches requiert des savoirs particuliers dont l'administration fédérale ne dispose pas (art. 57b, let. a, LOGA), exige la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés (art. 57b, let. b, LOGA) ou doit être confié à une unité de l'administration fédérale décentralisée non liée par des instructions (art. 57b, let. c, LOGA). L'acte d'institution doit justifier la nécessité d'instituer la commission conformément à l'art. 57c LOGA et définir sa mission de manière détaillée (art. 8e, al. 2, let. a, OLOGA). Lorsque la tâche peut être accomplie par l'administration fédérale ou par une organisation ou une personne externe, on renonce à instituer une commission (art. 57c, al. 1, LOGA).

En règle générale, les commissions consultatives ne comptent pas plus de 15 membres (art. 57e, al. 1, LOGA); les sexes, les langues, les régions, les groupes d'âge et les groupes d'intérêts doivent en outre être équitablement représentés, compte tenu des tâches à accomplir (art. 57e, al. 2, LOGA). Les conditions de nomination (art. 8b OLOGA), la représentation des sexes (art. 8c, OLOGA), la représentation des communautés linguistiques (art. 8c^{bis}, OLOGA), le dépassement du nombre maximal de membres prévu par la loi (art. 8d OLOGA) et les actes d'institution (art. 8e OLOGA) sont réglés à l'échelon de l'ordonnance. L'ordonnance contient de nombreuses autres dispositions, qui concernent la nomination des membres (art. 8e^{bis} OLOGA), l'obligation de signaler les intérêts (art. 8f OLOGA), la durée du mandat (art. 8g OLOGA), le renouvellement intégral (art. 8h OLOGA), la limitation de la durée de fonction (art. 8i OLOGA), les secrétariats des commissions (art. 8i^{bis} OLOGA) ainsi que l'information du public (art. 8i^{ter} OLOGA).

Chaque commission consultative dispose d'un secrétariat géré par une unité de l'administration fédérale centrale (art. 8i^{bis}, al. 1, OLOGA). Les art. 8l à 8t OLOGA règlent l'indemnisation des membres des commissions.

¹³ Sägerser (2006), 508.

¹⁴ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

¹⁵ Le présent paragraphe concerne uniquement les commissions consultatives, même si les dispositions citées sont en règle générale aussi valables pour les commissions décisionnelles.

La raison d’être, les tâches et la composition des commissions extraparlimentaires sont réexaminées tous les quatre ans à l’occasion de leur renouvellement intégral (art. 57d, al. 2, LOGA). Le réexamen par les départements et le renouvellement sont coordonnés par la Chancellerie fédérale (art. 8h, al. 2, OLOGA). En vertu de l’art. 8h, al. 3, OLOGA, la ChF fait rapport au Conseil fédéral à l’intention des Chambres fédérales sur la nouvelle composition des commissions extraparlimentaires.

2.2 Aperçu des commissions consultatives extraparlimentaires

Lors de sa séance du 27 novembre 2019, le Conseil fédéral a procédé au renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires pour les années 2020 à 2023. Il a nommé 1600 membres en tout¹⁶. Les commissions consultatives sont actuellement au nombre de 84. À l’issue du réexamen de 2018, le Conseil fédéral a décidé de supprimer 13 commissions extraparlimentaires et d’en instituer une nouvelle¹⁷. Sur son site web, la ChF publie et met régulièrement à jour des statistiques détaillées sur les différents critères.

Les commissions ont des tâches variées dans des domaines aussi éclectiques que l’aménagement d’étables, les mesures de coercition à des fins d’assistance et les placements extrafamiliaux ou les affaires spatiales.

La majorité des commissions consultatives sont rattachées au Département fédéral de l’intérieur (DFI) et au Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (voir Tableau 3 et annexe 3).

Tableau 3

Commissions consultatives par département

Département	Nombre de commissions
DFI	32
DEFR	21
DETEC	12
DDPS	7
DFJP	6
DFE	4
DFAE	2
<i>Total</i>	<i>84</i>

Source: https://www.admin.ch/ch/f/cf/ko/Statistik_AnzahlGremienAK.html (état 23.3.2022).

¹⁶ Rapport sur le renouvellement intégral, 4450.

¹⁷ Rapport sur le renouvellement intégral, 4450.

3 Institution de commissions consultatives

Le présent chapitre traite de l'institution de commissions¹⁸. L'évaluation est basée sur des critères tels que l'opportunité des dispositions et des processus ou la conformité de la composition des commissions aux dispositions légales (voir la liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Le CPA constate que les dispositions légales relatives à l'institution des commissions et l'acceptation large donnée à leur mission de conseil sont en grande partie opportunes (cf. ch. 3.1), même s'ils ne permettent que des comparaisons limitées. La gestion de la banque de données des membres demande cependant beaucoup de travail (cf. ch. 3.2). La et les tâches des commissions ne sont souvent pas détaillées dans l'acte d'institution (cf. ch. 3.3). Par ailleurs, ce dernier n'est que rarement adapté, ou alors de manière superficielle, avant un renouvellement intégral (cf. ch. 3.4); les commissions obsolètes ne sont guère supprimées (cf. ch. 3.5). Dans l'ensemble, les commissions sont composées de membres compétents et leur composition correspond dans une large mesure aux prescriptions légales (cf. ch. 3.6).

3.1 La plupart des dispositions légales sont opportunes

Le CPA a évalué la clarté des dispositions légales relatives au but, à la raison d'être et aux tâches des commissions ainsi que les critères observés pour l'institution d'une commission.

Conformément à l'art. 57a LOGA, les commissions extraparlimentaires ont pour *but* de conseiller en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. La locution «en permanence» n'exprime ni une certaine intensité, ni une certaine fréquence, mais fait uniquement référence au fait que la commission est à la disposition du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale non pour un seul projet, mais pour plusieurs objets¹⁹. Dans l'usage courant, le verbe «conseiller» désigne un soutien apporté grâce à des connaissances. Il implique en outre un échange, autrement dit un rattachement au Conseil fédéral ou à l'administration fédérale est une condition préalable à l'institution d'une commission, même si celle-ci peut jouir d'une grande indépendance dans son organisation²⁰. En ce qui concerne la mission de conseil des commissions, le message du Conseil fédéral précise: «Au nombre de leurs activités typiques, on peut compter par exemple l'évaluation de projets, la mise au point de prises de position internes à l'administration, la participation à la préparation des affaires du Conseil fédéral ou l'examen d'affaires sous l'angle de connaissances spécialisées particulières»²¹. L'art. 57b LOGA précise que les commissions extraparlimentaires peuvent être instituées si des savoirs particuliers dont l'administration fédérale ne dispose pas sont nécessaires (let. a), pour assurer la

¹⁸ Sauf indication contraire, on entend par «commissions» les commissions consultatives extraparlimentaires.

¹⁹ Uhlmann (2022): Kurzgutachten, RZ 18.

²⁰ Uhlmann (2022): Kurzgutachten, RZ 19.

²¹ Message du 12.9.2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires, Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes (FF 2007 6273, ici 6283).

participation de milieux intéressés (let. b) ou s'il convient d'éviter toute influence politique (let. c)²².

La formulation «les commissions parlementaires conseillent en permanence» est large et volontairement ouverte pour permettre le recours flexible aux commissions²³. Il peut s'agir de toute sorte d'activité, pour autant que ces commissions obéissent à des règles claires. Leur conférer un pouvoir de décision serait le seul point problématique²⁴. Les fonctions des commissions sont décrites dans leur acte d'institution (art. 8e OLOGA), dont le contenu est réglé au niveau de l'ordonnance²⁵. En outre, des lois spéciales peuvent préciser les dispositions générales de la LOGA et de l'OLOGA. L'acte d'institution doit notamment justifier la nécessité d'instituer une commission et définir de manière détaillée sa mission (art. 8e, al. 2, let. a, OLOGA).

Les conditions permettant l'institution d'une commission sont définies à l'art. 57b LOGA. Celui-ci précise en outre que, lorsque la tâche peut être accomplie de manière plus adéquate par une unité de l'administration fédérale centrale ou par une organisation ou une personne externe, on renoncera à instituer une commission. Selon l'analyse documentaire réalisée par le CPA et la grande majorité des secrétariats interrogés²⁶, les conditions sont claires, pertinentes, complètes et applicables.

Les *critères régissant la composition* des commissions figurent à l'art. 57e LOGA et sont précisés aux art. 8b à 8d OLOGA. Certaines valeurs devant être atteintes pour remplir le critère sont clairement définies. Le CPA et les secrétariats interrogés estiment que les critères sont clairs²⁷. Toutefois, les secrétariats indiquent que tous les critères ne sont pas complets, pertinents et applicables²⁷. Il ressort des entretiens avec les secrétariats généraux que ce constat pourrait s'expliquer par le fait que les critères tels que la représentation des sexes et des communautés linguistiques restreint le choix des membres et possiblement la qualité technique, et compliquent la recherche de membres, notamment dans les domaines de pointe (cf. 3.6). De l'avis de certaines personnes interrogées, la limitation de la durée des mandats pose aussi problème, en particulier pour les membres d'associations ou d'entités cantonales, qui siègent dans une commission en raison de leur fonction. Pour les employées et employés de la Confédération dont la présence au sein de la commission est nécessaire à l'accomplissement des tâches ou prescrite par un acte législatif, la durée des mandats n'est en revanche pas limitée. Bien qu'un certain renouvellement soit souhaitable au sein des commissions, cette différence en matière de limitation de la durée des mandats ne semble pas opportune dans tous les cas.

22 Uhlmann (2022): Kurzugutachten, RZ 19.

23 Uhlmann (2022): Kurzugutachten, RZ 31.

24 Uhlmann (2022): Kurzugutachten, RZ 29.

25 Uhlmann (2022): Kurzugutachten, RZ 31.

26 Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.4, Q24_1–4. Concerne les critères d'examen des commissions.

27 Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.4, Q22.

3.2 Les prescriptions concernant le réexamen et le renouvellement sont dans l'ensemble opportunes, la gestion de la base de données est toutefois fastidieuse

Le CPA a évalué le réexamen et le renouvellement intégral en se demandant dans quelle mesure le processus et les instruments étaient adéquats et permettaient de garantir une procédure uniforme.

Avant tout renouvellement intégral, les commissions sont examinées par les départements suivant les instructions de la ChF. Le dernier réexamen, datant de 2018, a principalement porté sur la réduction des effectifs des commissions et le potentiel d'économies, l'actualisation des actes d'institution, les bases légales spéciales et les informations figurant dans la base de données de la ChF²⁸. La ChF a formulé des questions à l'aide desquelles les départements devaient examiner l'institution et la composition des commissions extraparlimentaires. Les réponses à ces questions forment une base pour le renouvellement intégral, la justification d'éventuels écarts par rapport aux prescriptions légales ou la suppression de commissions.

Dans le cadre du réexamen, seuls les critères de composition (sexe, langue, etc.) ont permis d'obtenir des résultats comparables, car ceux-ci sont clairement définis et circonscrits. S'agissant des coûts et de l'utilité, les réponses des départements à la proposition faite au Conseil fédéral ont montré à quel point il est difficile de faire une comparaison. Si le calcul des coûts de commission est relativement clair (versement d'indemnités journalières), les frais de secrétariat ne sont comparables que lorsque le personnel saisit systématiquement les travaux réalisés dans le cadre du secrétariat. Face à l'imprécision des données relatives aux coûts des différentes commissions lors du réexamen de 2018, la ChF a demandé des renseignements supplémentaires et obtenu des informations un peu plus précises permettant de déceler certaines tendances (cf. ch. 4.3). En ce qui concerne l'utilité effective, les secrétariats devaient communiquer, dans leur réponse, uniquement les réussites, et non les éventuels échecs²⁹, raison pour laquelle il est difficile de tirer des conclusions sur l'utilité des commissions.

Le *processus* de réexamen et de renouvellement intégral suit un calendrier approprié, de sorte que les départements peuvent effectuer les travaux nécessaires en collaboration avec les offices et les secrétariats des commissions. Les instructions³⁰ sont édictées au début de l'année où ont lieu les nominations et discutées au préalable au sein de la Conférence des secrétaires généraux. La plupart des personnes interrogées estiment que le calendrier du renouvellement intégral est adapté. Étant donné que, lors du renouvellement intégral, la ChF établit la proposition au Conseil fédéral, les départements ont donc moins de travail que lorsqu'ils doivent repourvoir un siège en cours de mandat. Dans ce cas, c'est le département qui est chargé de faire une proposition

²⁸ ChF (2018): Critères pour le réexamen des commissions extraparlimentaires conformément à l'art. 57d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Annexe 1 à la proposition au Conseil fédéral en vue du réexamen 2018 des commissions extraparlimentaires à l'intention du Conseil fédéral.

²⁹ ChF (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

³⁰ Instructions du 28.1.2019 sur le renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires pour la période administrative 2020 à 2023 (*pour toute mention ultérieure*: Instructions sur le renouvellement des commissions parlementaires (2019).

au Conseil fédéral, raison pour laquelle certains sièges restent vacants jusqu'au renouvellement intégral suivant. Dans le cadre du renouvellement intégral, les travaux relatifs aux candidatures demandent beaucoup de ressources, notamment dans les départements qui ont de nombreuses commissions.

La ChF met à disposition une *base de données* dans laquelle les départements tiennent le registre des membres des commissions extraparlimentaires. Les départements doivent veiller à ce que les entrées soient consolidées, complètes et établies conformément aux instructions sur du renouvellement intégral et ce qu'elles soient mises à jour tout au long du mandat³¹. La gestion centralisée de la base de données par les départements permet certes un examen direct des données des secrétariats, mais entraîne du travail supplémentaire, les données devant être récoltées auprès des secrétariats des commissions et transmises aux secrétariats généraux. La multiplication des interventions accroît également le risque d'erreur. Par ailleurs, les secrétariats des commissions tiennent des listes parallèles. Ainsi, pour effectuer l'enquête en ligne, le CPA a dû prendre contact avec les secrétariats de toutes les commissions, parce que les adresses électroniques figuraient rarement dans la base de données de la ChF. Le manuel de la base de données de la ChF³² prévoit que les données personnelles peuvent être utilisées pour le publipostage, mais cela ne semble pas être le cas pour les courriels.

3.3 La raison d'être et les tâches sont souvent peu détaillées dans l'acte d'institution

Dans quelle mesure les tâches et les justifications de la raison d'être³³ des commissions consultatives figurant dans les actes d'institution correspondent aux bases légales et si elles sont claires dans la pratique est abordée dans le présent sous-chapitre. L'analyse documentaire du CPA révèle que tous les actes d'institution ne font pas explicitement ou implicitement référence à la mission de conseil permanent des commissions. Tous les actes d'institution ne détaillent pas non plus la raison d'être et les tâches des commissions.

Environ un acte d'institution sur dix ne mentionne pas explicitement la mission, prévue dans la LOGA, consistant à *conseiller en permanence* le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Cette mission est certes décrite en termes peu précis et volontairement larges³⁴, mais les tâches doivent s'adresser explicitement au Conseil fédéral ou à l'administration fédérale, ce qui n'est pas le cas des tâches de la Commission fédérale des migrations (CFM)³⁵, par exemple, même si elles sont clairement définies et conformes à la loi sur les étrangers et l'intégration³⁶. La Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie (FaKo), quant à

³¹ Instructions sur le renouvellement des commissions extraparlimentaires (2019).

³² Anwendung für die Erfassung der ausserparlamentarischen Gremien Benutzerhandbuch, Bundeskanzlei, version du 16.3.2016.

³³ En français, le terme allemand de «Notwendigkeit» a été rendu différemment dans la LOGA, l'OLOGA et les actes d'institution. Le terme «raison d'être» sera utilisé ici.

³⁴ Uhlmann (2022): Kurzgutachten, RZ 19, cf. ch. 3.1.

³⁵ Acte d'institution du 25.11.2015 de la Commission fédérale des migrations.

³⁶ Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20).

elle, examine, sur mandat des autorités cantonales d'exécution des peines et des mesures, si de nouvelles connaissances scientifiques pourraient permettre de traiter la personne internée à vie de manière qu'elle ne représente plus de danger pour la collectivité (art. 2, let. a, de l'ordonnance sur la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie³⁷, cf. Exemple 3). Dans ces cas-là, la mission de conseil permanent est comprise de manière très large, voire n'est pas identifiable. Certains actes d'institution prévoient également des compétences décisionnelles, comme celui de la Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller (cf. Exemple 1)³⁸, ce qui nécessiterait une base légale; cette commission devrait alors être une commission décisionnelle, et non une commission consultative. La diversité des tâches incombant aux différentes commissions s'explique par le fait que l'on a voulu regrouper le plus de choses possible dans les dispositions légales relatives aux commissions extraparlimentaires.

Environ 90 % des actes d'institution mentionnent au moins une des trois *conditions* à l'institution d'une commission selon l'art. 57b LOGA (savoirs particuliers, participation de milieux intéressés, indépendance politique). Pour huit commissions, il n'est fait mention d'aucune de ces conditions, ce qui n'est pas conforme à la loi. Ainsi, l'acte d'institution de la Commission suisse pour l'UNESCO³⁹ indique que les tâches de la commission doivent en principe être effectuées par des personnes extérieures à l'administration fédérale. Il ne précise pas si des savoirs particuliers, la participation de milieux intéressés ou l'exécution des tâches par une unité non liée par des instructions sont nécessaires.

Exemple 1: Acte d'institution de la Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller

La Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller exécute les tâches à elle confiées par l'acte de fondation à l'aide des intérêts de la fortune léguée à la Confédération.

La commission décide de l'acquisition d'œuvres témoignant de l'histoire culturelle et artistique de la Suisse et décide où ces œuvres seront exposées. Les œuvres acquises sont la propriété de la Confédération.

Les *attributions* des commissions consultatives et celles de l'administration sont la plupart du temps clairement délimitées⁴⁰. Pour près d'un tiers des commissions, les tâches ne sont décrites que très vaguement dans l'acte d'institution et dans de rares cas, elles ne sont pas définies. Par exemple, l'acte d'institution de la Commission de la statistique fédérale⁴¹ renvoie, pour les tâches, uniquement à un règlement qui n'est

³⁷ Ordonnance du 26.6.2013 sur la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie (RS 311.039.2).

³⁸ Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller.

³⁹ Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission suisse pour l'UNESCO.

⁴⁰ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q5_1, Q5_11, Q5_12; ch. 3.1.1, Q5_1, Q5_11, Q5_12.

⁴¹ Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission de la statistique fédérale.

ni joint à l'acte, ni accessible sur le site internet. Selon son acte d'institution⁴², la Commission fédérale des produits de construction (Copco) conseille les autorités et les organes chargés d'exécuter la loi fédérale sur les produits de construction et exécute les tâches que le Conseil fédéral lui confie. Le champ des activités de la Copco est donc large, mais il comprend une activité de conseil auprès des organes d'exécution, au nombre desquels comptent aussi des offices fédéraux.

En dépit du caractère peu précis de la définition des tâches, *les secrétariats et les membres des commissions estiment* que celles-ci sont claires. Ils considèrent également que la raison d'être de chaque commission consultative est claire et objectivement justifiée. De l'avis du CPA, une certaine flexibilité est indiquée dans la définition des tâches, notamment si l'on souhaite offrir des conseils concrets qui répondent aux besoins du Conseil fédéral et de l'administration. Au demeurant, certaines commissions fournissent majoritairement ou presque exclusivement des prestations qui ne s'adressent ni au Conseil fédéral, ni à l'administration fédérale.

3.4 Le réexamen des actes d'institution n'est que superficiel

Le présent sous-chapitre présente la manière dont les secrétariats des commissions, en accord avec l'administration, discutent des tâches et des prestations des commissions et font des propositions concernant leur composition.

Selon le rapport de la ChF de 2018 à l'intention du Conseil fédéral concernant le réexamen des commissions extraparlimentaires, les actes d'institution doivent être adaptés dans le cadre du réexamen si le mandat de la commission change ou a changé et en l'absence d'acte d'institution ou encore si ce dernier ne répond pas aux exigences légales actuelles (art. 8e, al. 2, OLOGA).

Les secrétariats des commissions consultatives ne définissent que rarement de concert avec l'administration quelles prestations concrètes seraient utiles à cette dernière. L'enquête révèle également que, dans la moitié des cas environ, les secrétariats des commissions consultatives ne discutent pas de l'acte d'institution avec l'unité administrative compétente et que seul un acte d'institution sur dix a été adapté en vue de la période administrative 2020–2023⁴³. À peine un quart des secrétariats de commissions ont reçu des remarques sur les adaptations possibles concernant la raison d'être et les tâches de la part des unités de l'administration. Les secrétariats généraux des départements compétents et la ChF ont fourni le moins de renseignements (cf. Figure 2). La ChF signale uniquement les modifications des bases légales et estime qu'il n'est pas de son ressort d'évaluer la raison d'être et les tâches⁴⁴. Il semble cependant que la CFM n'ait reçu aucune information: la disposition légale concernant cette commission (art. 100b LEI) a été adaptée en 2016⁴⁵; cette modification est entrée en vigueur le

⁴² Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale des produits de construction.

⁴³ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.5, Q31.

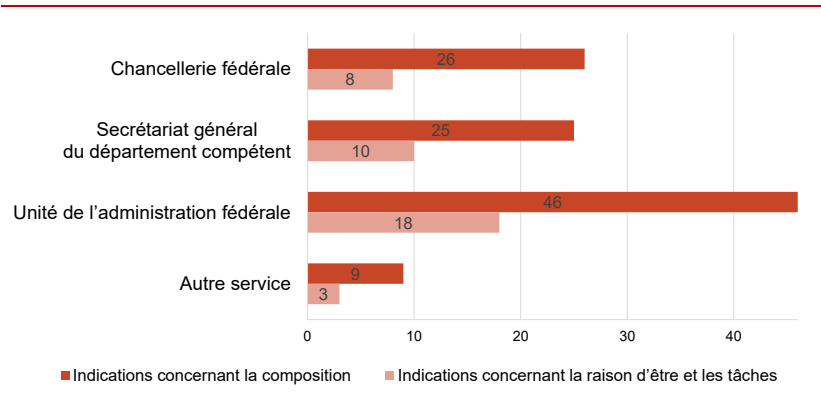
⁴⁴ Avis de la ChF du 2.5.2022 dans le cadre de la consultation.

⁴⁵ RO 2017 6521

1^{er} septembre 2019, mais l'acte d'institution de la Commission fédérale des migrations⁴⁶ n'a pas été adapté lors du renouvellement intégral de 2019.

Figure 2

Nombre d'indications concernant la composition et la raison d'être des commissions communiquées à l'occasion du renouvellement intégral de 2019, par entité



Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.5, Q28; N=790.

Dans de rares cas, l'acte d'institution est disponible sur le site de la commission en question. Cependant, les actes d'institution ne sont pas toujours publiés, ce que le CPA ne s'explique pas.

Selon les déclarations recueillies lors des entretiens menés à l'occasion du renouvellement intégral, les membres sont généralement reconduits, sauf s'ils se retirent ou s'ils ne peuvent plus être nommés en raison de la limitation de la durée de fonction. Comme le montre l'enquête auprès des secrétariats, les sièges vacants sont pourvus par des personnes proposées par la commission, l'administration fédérale, le secrétariat de la commission et parfois les milieux intéressés⁴⁷. Les secrétariats généraux des départements ne font guère de propositions, mais examinent souvent la composition des commissions (cf. Figure 2). Toutes les personnes interrogées travaillant pour un secrétariat général ont assuré qu'elles insistaient auprès des secrétariats de commission sur l'importance des critères de la LOGA. Toutefois, il ressort des entretiens avec les secrétariats généraux que les départements ne contrôlent pas tous de la même manière le respect de ces critères lors que de nouveaux membres sont proposés. Au DFAE, les liens d'intérêt sont vérifiés par le Compliance Office, alors que d'autres départements saisissent ces liens de manière purement administrative sans les contrôler en raison du nombre élevé de personnes. Le DETEC essaie de sensibiliser plus

⁴⁶ Acte d'institution du 25.11.2015 de la Commission fédérale des migrations.

⁴⁷ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.5, Q26.

activement les secrétariats et les présidences afin que ces derniers insistent davantage auprès des membres de la commission sur l'importance de fournir des données correctes concernant les liens d'intérêt et de les mettre à jour régulièrement.

Lorsque les critères concernant la représentation des langues et des sexes ne sont pas respectés, la ChF indique qu'elle le signale elle aussi. Elle apporte en outre un soutien technique et organisationnel lors du processus de nomination.

Selon les déclarations faites lors des entretiens, les secrétariats des commissions fournissent à la ChF, par le biais des départements, les informations nécessaires sur les commissions et les personnes proposées pour les intégrer, y compris leurs liens d'intérêt, dans le cadre du réexamen et dans le délai imparti.

3.5 Les commissions obsolètes ne sont pas dissoutes

Le présent sous-chapitre se penche sur la dissolution ou la possibilité de dissoudre les commissions qui ne fournissent pas de prestations.

Il ressort de l'enquête auprès des secrétariats et des études de cas que certaines commissions ne siègent que rarement, voire jamais. Il arrive que certaines commissions ne siègent que du fait qu'elles existent, et non parce qu'elles ont une tâche concrète à accomplir. Des membres interrogés n'étaient plus conscients de leur appartenance à une de ces commissions. Ainsi, lors du réexamen de 2018, les départements n'ont pas demandé la dissolution de la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID)⁴⁸ (cf. Exemple 2), ni de la FaKo⁴⁹ (cf. Exemple 3), ni d'autres commissions citées dans les commentaires reçus lors de l'enquête, alors que la mission de conseil de ces commissions doit être remise en question. Diverses raisons expliquent cet état de fait. Il a, par exemple, été avancé que des travaux pourraient prochainement être confiés à la commission et qu'il y avait donc lieu de conserver les structures existantes. Par ailleurs, selon certaines personnes interrogées, les commissions inscrites dans une loi spéciale sont plus difficiles à dissoudre, car cela demande une modification de loi et représente une certaine charge (consultation, message, délibérations parlementaires). Comme le Conseil fédéral le constate lui-même dans son message, en vertu de sa compétence en matière d'organisation prévue à l'art. 8, al. 1, LOGA, il pourrait dissoudre des commissions consultatives même si celles-ci sont inscrites dans la loi, s'il conclut que leurs tâches seraient mieux effectuées au sein de l'administration fédérale; il peut également fusionner des commissions. Il a indiqué souhaiter faire davantage usage de cette compétence afin d'adapter le nombre de commissions à l'évolution des besoins⁵⁰.

⁴⁸ Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.

⁴⁹ Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie.

⁵⁰ Message du 12.9.2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires (FF 2007 6273, ici 6280, 6292 s.).

Exemple 2: Aucune activité de la CHID

La Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (CHID) observe et analyse les évolutions du droit fiscal, détermine s'il y a lieu de modifier la législation et développe des propositions à cet effet; elle prend également position sur les principaux projets de loi et rapports.

Entre 2016 et 2019, la commission n'a jamais siégé. L'administration n'a exprimé aucun besoin à l'égard de la commission. Une séance a eu lieu en 2020, avec pour objet la recherche de nouveaux thèmes.

Exemple 3: Aucune activité de la FaKo

La Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie (FaKo) examine, sur mandat de l'autorité d'exécution des peines et des mesures (autorité d'exécution), si de nouvelles connaissances scientifiques pourraient permettre de traiter la personne internée à vie de manière qu'elle ne représente plus de danger pour la collectivité.

Depuis l'institution de cette commission en 2014, aucun cas ne lui a été soumis. Actuellement, seule une personne est internée à vie en Suisse. La commission siège une fois par an pour un échange informel entre ses membres.

3.6 **Les commissions sont constituées de manière largement conforme aux dispositions légales et composées de personnes compétentes**

Pour évaluer la composition des commissions, le CPA s'est référé aux dispositions légales (représentation des sexes, des langues, etc.) et aux réponses à l'enquête relative aux compétences des membres.

Comme indiqué au chiffre 2.1, les bases légales prescrivent différents critères relatifs à la composition des commissions: ainsi, les sexes, les langues, les régions, les groupes d'âge et les groupes d'intérêts doivent être équitablement représentés, compte tenu des tâches à accomplir (art. 57e, al. 2, LOGA).

Le renouvellement intégral de 2019 a permis d'atteindre un meilleur *équilibre entre les sexes*, avec 45 % de femmes, contre 39 % en 2015⁵¹. Selon les dires de personnes interrogées, l'augmentation de la part de femmes est due à la pression exercée par les secrétariats généraux et aux instructions de la ChF. Dans dix commissions, la proportion de femmes est inférieure à 30 %, le taux de prescrit par l'ordonnance⁵², tandis que les hommes sont sous-représentés dans deux commissions. Dans la plupart des cas, l'objectif est manqué de peu (27 à 29 %). Ces écarts s'expliquent principalement

⁵¹ Rapport sur le renouvellement intégral, 4453.

⁵² Proportion minimale de femmes ou d'hommes dans une commission en vertu de l'art. 8c, al. 1, OLOGA.

par la sous-représentation importante de l'un des deux sexes dans les domaines professionnels concernés⁵³.

Avec 25 % de francophones, 9 % d'italophones et 1 % de romanchophones, la représentation des *communautés linguistiques* est restée stable lors du dernier renouvellement intégral⁵⁴. Toute commission extraparlamentaire doit se composer si possible de germanophones, de francophones et d'italophones. Une personne de langue romanche est souhaitable (art. 8^cbis, al. 1, OLOGA). La composition linguistique d'environ 87 % des commissions est équilibrée, conformément à ces prescriptions. Dans l'ensemble, les raisons invoquées pour justifier les écarts sont plausibles. Le manque de spécialistes tessinois répondant aux exigences requises est la raison la plupart du temps avancée. Le critère du sexe est en outre privilégié par rapport à celui de la langue⁵⁵.

Ni la loi ni l'ordonnance ne règlent la *présence de membres des deux conseils* dans les commissions consultatives. Dans ses instructions pour le renouvellement intégral des commissions extraparlamentaires⁵⁶, la ChF indique toutefois que, en raison de la séparation des pouvoirs, les membres du Conseil national et du Conseil des États ne peuvent être nommés dans une commission consultative qu'exceptionnellement. Actuellement, seules trois commissions consultatives comptent encore un ou une parlementaire en leur sein, et ces exceptions sont justifiées dans le Rapport sur le renouvellement intégral⁵⁷.

Les *membres de l'administration fédérale* ne peuvent être nommés membres d'une commission que dans des cas dûment motivés (art. 57e, al. 3, LOGA). Actuellement, 38 des 84 commissions comptent toutefois des collaborateurs et collaboratrices de l'administration fédérale parmi leurs membres, soit 90 personnes. Contrairement à ce que prévoit la loi, il ne s'agit donc pas d'exceptions. Tous les membres de la CMCC nommés par le Conseil fédéral sont même des employés et employées de l'administration fédérale. Le CPA peine à comprendre pourquoi cet organe a néanmoins été institué sous forme de commission extraparlamentaire. Dans 18 commissions, la nomination d'employés fédéraux et d'employées fédérales repose sur une base légale spéciale. Dans onze commissions, ces personnes sont issues d'établissements fédéraux de recherche. D'autres commissions invoquent l'importance de l'administration fédérale dans le domaine en question pour justifier cette présence. La plupart des justifications semblent plausibles. Elles ne figurent toutefois pas dans le Rapport sur le renouvellement intégral, mais uniquement dans les documents relatifs à la proposition au Conseil fédéral⁵⁸, ce que le CPA ne juge pas opportun.

La *durée de fonction* des membres des commissions extraparlamentaires est limitée à douze ans. Dans des cas dûment motivés, le Conseil fédéral peut prolonger la durée

⁵³ Rapport sur le renouvellement intégral, 4482 ss.

⁵⁴ Rapport sur le renouvellement intégral, 4457.

⁵⁵ Rapport sur le renouvellement intégral, 4453.

⁵⁶ Instructions pour le renouvellement des commissions extraparlamentaires (2019).

⁵⁷ Rapport sur le renouvellement intégral, 4458.

⁵⁸ ChF (2018): Réexamen 2018 des commissions extraparlamentaires; Membres de l'administration fédérale en tant que membres/membres remplaçants dans les commissions extraparlamentaires. Annexe 11 à la proposition au Conseil fédéral en vue du réexamen 2018 des commissions extraparlamentaires à l'intention du Conseil fédéral.

de fonction à 16 ans (art. 8i, al. 1 et 2, OLOGA). La limitation de la durée de fonction ne s'applique pas aux employés et employées de la Confédération (art. 8i, al. 3, OLOGA). Dans 43 commissions consultatives, la durée de fonction de un à quatre membres a dû être prolongée pour différentes raisons. Une grande expertise, une grande expérience spécifique, la continuité, la singularité d'un membre ou son rôle clé dans une association sont les principales raisons invoquées (voir aussi ch. 3.1). Dans de rares cas, c'est le sexe ou la langue qui sont mis en avant pour justifier la prolongation de la durée de fonction. Dans l'ensemble, les arguments avancés semblent solides.

19 commissions comptent *plus de 15 membres*, dépassant la limite fixée par la loi, et ce sans justification. Dans neuf cas, des dispositions légales l'exigent. Dans trois cas, ce dépassement est justifié par l'importance du domaine politique pour lequel la commission est compétente, qui nécessite de prendre en compte une palette plus large d'intérêts. Et dans trois autres cas, le nombre maximum de membres ne peut pas être respecté, car plusieurs commissions ont été réunies (en vertu de l'art. 8d, al. 2, OLOGA). Les raisons invoquées pour justifier les écarts s'inscrivent donc dans le cadre légal.

L'évaluation ne s'est pas intéressée à la question de la représentation équitable des groupes d'intérêts, des régions et des groupes d'âge dans les commissions. Des questions de base ont certes été tirées au clair, mais le CPA ne pouvait pas procéder à une évaluation systématique et cohérente⁵⁹. Le CPA n'a pas non plus examiné le respect des conditions d'engagement par l'administration fédérale⁶⁰, celles-ci n'étant qu'exceptionnellement pertinentes pour les membres des commissions consultatives.

D'après les résultats des deux questionnaires, l'administration s'efforce de trouver des personnes compétentes pour les commissions, mais la procédure de sélection n'est pas toujours compréhensible⁶¹. Parmi les membres des commissions et secrétariats interrogés, 96 %, respectivement 99 %, sont tout à fait d'avis ou plutôt d'avis que les commissions consultatives sont composées de personnes techniquement capables d'aider les commissions à remplir leur mission⁶². Il n'y a donc manifestement pas lieu de craindre que les règles relatives à la composition des commissions puissent nuire à la qualité du travail (voir ch.3.1).

4 Prestations des commissions consultatives

L'analyse des prestations des commissions ainsi que des coûts et de la charge de travail occasionnés a été réalisée en fonction des critères détaillés à l'annexe 2. Parmi eux, l'opportunité et la légalité des prestations, l'adéquation des coûts, de la charge de travail et de la rémunération des membres ainsi que la proportionnalité de ces coûts par rapport aux coûts des secrétariats.

⁵⁹ Concernant la représentation des intérêts, voir aussi la motion Jositsch 21.3613.

⁶⁰ Art. 23 et 24 de l'ordonnance du 3.7.2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

⁶¹ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q5_2, Q5_3; ch. 3.1.1, Q5_2, Q5_3.

⁶² Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2 Q5_4; ch. 3.1.1, Q5_4.

En conclusion de son évaluation, le CPA a constaté que les prestations des commissions, bien que jugées de bonne qualité, ne répondaient pas toujours à un besoin de l'administration (ch. 4.1). La plupart des commissions exercent une activité de conseil permanent (ch. 4.2). La majeure partie des coûts est occasionnée non pas par les membres, mais par les secrétariats, qui jouent tout de même un rôle déterminant dans la fourniture des prestations (ch. 4.3). Comme le niveau de rémunération des membres est plutôt bas, des indemnités journalières additionnelles leur sont allouées, ce qui nuit à la transparence (ch. 4.4).

4.1 De bonne qualité, les prestations ne répondent pas toujours à un besoin de l'administration

Pour évaluer la qualité des prestations fournies par les commissions, le CPA a jugé leur bien-fondé matériel, leur adéquation à leur destinataire ainsi que le respect des délais fixés et s'est demandé si ces elles répondaient à un besoin de l'administration.

D'une manière générale, les prestations des commissions sont *fournies en connaissance de cause et reposent sur une assise très large*. C'est ce qui ressort des deux enquêtes, qui révèlent aussi que les secrétariats sont encore un peu plus satisfaits de ces deux critères que les membres eux-mêmes⁶³. Le cadre de la commission extraparlamentaire permet la discussion de positions et d'avis divergents, mais donne aussi l'occasion aux principaux groupes d'intérêt de participer, notamment lorsqu'il s'agit de revoir des bases légales⁶⁴. Cela leur permet d'intervenir à un stade plus précoce et de mieux coordonner leurs intérêts. Parmi les commissions observées dans le cadre des études de cas, deux n'ont pas fourni de prestations durant la période considérée: la FaKo et la CHID (cf. ch. 3.5)⁶⁵.

De l'avis des membres du personnel de l'administration entendus dans le cadre des études de cas, la forme des prestations est *adaptée au public-cible* (grand public, administration fédérale, etc.)⁶⁶. Les *délais* sont généralement *respectés*⁶⁷. Le calendrier pour la fourniture des prestations (par ex. la publication d'un rapport) est fixé par les commissions elles-mêmes. Il peut néanmoins arriver que l'établissement d'un rapport prenne des années, comme cela a été le cas pour le rapport de la CFLB sur les valeurs limites pour le bruit routier, ferroviaire et aérien (Exemple 4)⁶⁸. Cela peut être dû à la complexité de la matière ou au rythme des séances de la commission (quatre à cinq par année au maximum). Il peut y avoir urgence dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'une commission doit se pencher sur des interventions parlementaires. Dans les cas étudiés, les délais ont toutefois aussi été respectés dans ce type de situations.

⁶³ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q6_1, Q6_2; ch. 3.1.1 Q6_1, Q6_2.

⁶⁴ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q5_9, Q5_10, Q_15; ch. 3.1.1 Q5_9, Q5_10, Q_15.

⁶⁵ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlamentaires, ch. 5.1a.

⁶⁶ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlamentaires, ch. 5.1b.

⁶⁷ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q6_3; ch. 3.1.1, Q6_3.

⁶⁸ CFLB (2021): Valeurs limites pour le bruit routier, ferroviaire et aérien, recommandations de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit CFLB.

Exemple 4: recommandations de la CFLB

La Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) a publié son rapport sur les valeurs limites pour le bruit routier, ferroviaire et aérien le 9 décembre 2021. En 2007, la commission avait commencé par faire le point sur l'état des connaissances en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour ensuite développer des méthodes de mesure adéquates. Sur la base de différentes conclusions scientifiques, la CFLB a commencé à rédiger son rapport et ses recommandations en 2018.

Ce rapport a pour but de fournir au Conseil fédéral les outils nécessaires pour lui permettre de définir un cadre de valeurs limites en matière de bruit en Suisse et, le cas échéant, d'ajuster ces limites en conformité avec les exigences légales.

À quelques exceptions près (par ex. FaKo ou CHID), les prestations des commissions répondent à un *besoin* de l'administration⁶⁹. Les avis sur les prestations fournies par la CFM sont toutefois partagés. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) indique en effet ne pas avoir besoin des conseils de la CFM, car il affirme être maintenant en contact direct avec les principales parties prenantes. D'autres commissions, comme la COFF ou la CSU, se penchent sur des questions sociétales et scientifiques émergentes, comme le congé parental ou l'éducation de la petite enfance, conformément à leurs actes d'institution respectifs. Le but est de permettre à l'administration et aux autres groupes d'intérêt de s'y préparer. Ces questions relèvent souvent de différents offices fédéraux et aucun d'entre eux ne reconnaît clairement avoir besoin de ces prestations. Étant donné que c'est le Conseil fédéral qui institue les commissions en se fondant sur des bases élaborées par l'administration, c'est en définitive à lui qu'il revient de s'assurer que les tâches définies dans l'acte d'institution répondent bien à leurs besoins⁷⁰. Manifestement, ni le Conseil fédéral ni l'administration n'assument pleinement cette responsabilité.

Dans le cadre des études de cas, la qualité des prestations fournies par les commissions à vocation technique a été très bien notée. Dans le cas des autres commissions avec une orientation plutôt consultative, l'administration s'est montrée un peu plus critique⁷¹. Cette différence s'explique aussi par le fait que ces commissions ont souvent tendance à s'adresser aussi à d'autres groupes-cibles, notamment au grand public.

4.2 Les prestations des commissions sont fournies légalement

Pour apprécier le critère de la légalité, le CPA a notamment examiné si les prestations et la communication des commissions étaient conformes à l'acte d'institution et si elles remplissaient la condition d'une activité de conseil permanent.

⁶⁹ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.1, Q6_6.

⁷⁰ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.1e.

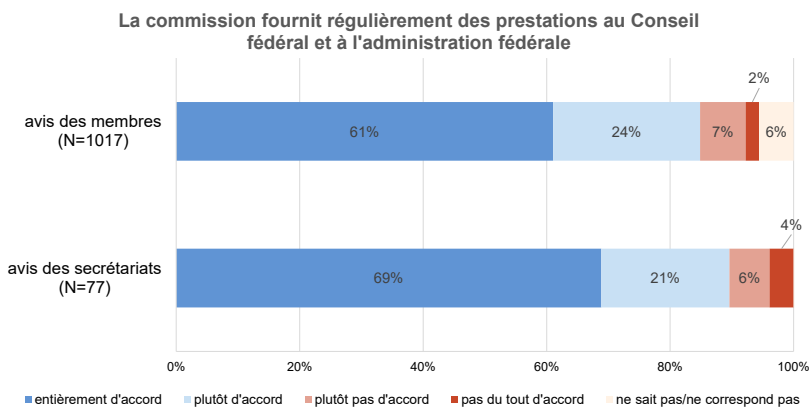
⁷¹ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.1d.

D'une manière générale, les *prestations* des commissions consultatives correspondent aux tâches détaillées dans les actes d'institution et peuvent être qualifiées de légales⁷². Faute de mandats, la FaKo n'a pas pu s'acquitter de sa tâche principale, qui est d'évaluer les possibilités de traiter des personnes internées à vie. Elle aurait néanmoins pu, conformément à son acte d'institution, informer au sujet des dernières conclusions scientifiques ou de la nécessité de nouvelles recherches⁷³.

Environ 10 % des membres et des personnes constituant les secrétariats estiment que certaines prestations des commissions consultatives ne relèvent pas d'une *activité de conseil permanent* (cf. Figure 3). Ce résultat correspond assez bien à la conclusion du CPA, qui a constaté que l'aspect de la permanence de l'activité consultative ne ressortait pratiquement pas, voire pas du tout, d'un acte d'institution sur dix (cf. ch. 3.3). Les études de cas ont permis d'établir que six commissions exerçaient clairement une activité de conseil permanent dans leur travail pratique⁷⁴. Étant donné que la FaKo et la CHID n'ont fourni aucune prestation durant la période considérée dans le cadre de l'enquête, il est légitime de se demander s'il peut dès lors être question d'une activité de conseil permanent. Dans le cas des commissions qui n'ont pas de lien direct avec un service de l'administration fédérale, comme la COFF, leurs prestations ne peuvent être comprises comme permanentes qu'à la condition d'une interprétation très large de la notion de conseil permanent, puisque les échanges entre l'administration ou le Conseil fédéral et la commission sont quasiment inexistantes (cf. ch. 3.1).

Figure 3

Prestations régulières à l'intention du Conseil fédéral et de l'administration



Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.2 Q5_5; ch. 2.2.1, Q5_5.

⁷² Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q5_6; ch. 3.1.1, Q5_6.

⁷³ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.2b.

⁷⁴ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.2a.

De l'avis des membres des commissions et des secrétariats, l'information du public par les commissions consultatives répond en majeure partie aux exigences ressortant des actes d'institution. Environ 12 % des secrétariats et 14 % des membres interrogés ont cependant exprimé un avis divergent⁷⁵. Certains entretiens conduits par le CPA ont révélé que les commissions n'exploitaient souvent pas assez la latitude dont elles disposent en la matière. Les études de cas ont aussi montré que les commissions qui informent le public de leurs activités n'ont pas toutes la même conception de la retenue⁷⁶ attendue d'elles dans les différents actes d'institution,⁷⁷ notamment au sujet de questions politiques. Une commission politiquement indépendante au sens de l'art. 57b, let. c, LOGA devrait avoir le droit d'informer de manière autonome, car cela ne fait que souligner son indépendance⁷⁸. Il est cependant indispensable que la commission reste en contact étroit avec l'administration fédérale, ce qui était généralement le cas des commissions étudiées, qui n'ont pas pour autant été restreintes dans leur indépendance.

4.3 La majeure partie des coûts est occasionnée par les secrétariats

Pour juger de l'adéquation des charges des commissions par rapport à celles des secrétariats, on s'est demandé si la majeure partie des coûts était occasionnée par les commissions, s'il y avait concordance avec les tâches attribuées et si le travail des secrétariats était essentiellement de nature administrative.

Les secrétariats des commissions extraparlimentaires sont gérés par une unité de l'administration fédérale centrale (art. 8^{bis}, al. 1, OLOGA). Ils jouent un rôle-clé dans le processus de renouvellement intégral des commissions et dans la préparation des séances. Bien souvent, ils se chargent de missions qui vont au-delà de simples tâches administratives⁷⁹. Dans la plupart des cas, les échanges entre les membres et le secrétariat sont réguliers. Le plus souvent, ils sont particulièrement intenses entre le secrétariat et la présidence. Les secrétariats alimentent la discussion des commissions en y apportant des éléments de fond importants. Les membres interrogés ont fait l'éloge de leurs secrétariats scientifiques et ont souligné qu'ils étaient indispensables à leur travail et aux bons rapports avec l'administration fédérale⁸⁰. Plusieurs membres ont estimé que la plupart des commissions ne seraient pas en mesure de fournir les prestations qu'elles fournissent aujourd'hui sans les ressources des secrétariats. Le cas de la CFR (cf. Exemple 5) est un bon exemple de ce point de vue: conformément à l'acte d'institution⁸¹, son secrétariat la soutient en se chargeant de différents travaux de fond⁸². Le volume des ressources mises à la disposition d'un secrétariat et les tâches

⁷⁵ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q5_7; ch. 3.1.1, Q5_7.

⁷⁶ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.2c.

⁷⁷ Cf. par ex. acte d'institution de la CFM du 25.11.2015, acte d'institution de la Commission fédérale contre le racisme CFR du 27.11.2019.

⁷⁸ Uhlmann (2022): Kurzgutachten, RZ 27.

⁷⁹ Résultats de l'enquête du CPA; ch. 2.1.2, Q5_8; ch. 3.1.1, Q5_8.

⁸⁰ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.2d.

⁸¹ Acte d'institution de la Commission fédérale contre le racisme CFR du 27.11.2019.

⁸² Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 7.2.5.

attribuées à une commission doivent être déterminés par l'administration compétente, en fonction de ses propres besoins.

Exemple 5: secrétariat de la CFR

Le secrétariat de la Commission fédérale contre le racisme (CFR) occupe actuellement sept personnes, dont quatre à titre fixe.

À vocation scientifique, le secrétariat se charge non seulement d'organiser les séances de la commission, mais aussi, entre autres, d'analyser la discrimination raciale ainsi que des faits concrets. Par ailleurs, il répond aux questions du public et, le cas échéant, propose un service de conseil juridique.

De l'avis des membres et des secrétariats, la *participation de l'administration fédérale aux séances* se limite généralement au strict nécessaire⁸³.

S'agissant des *coûts* occasionnés par les commissions consultatives, il a été établi qu'environ 56 % étaient causés par les secrétariats (cf. Figure 4)⁸⁴. D'une commission à l'autre, ce pourcentage varie entre 0 % et 100 %. Il importe toutefois de relever que les coûts occasionnés par les secrétariats n'ont pas été calculés de manière uniforme⁸⁵. Dans le relevé des coûts, on trouve ainsi des commissions qui n'ont pas siégé, mais qui ont tout de même déclaré des frais de secrétariat, et des commissions qui ont siégé, mais qui n'ont pas annoncé de frais de secrétariat ou alors seulement des frais minimes. Les commissions dont les coûts totaux sont les plus élevés ont généralement une proportion de frais de secrétariat plus importante que celles qui ont un niveau de coûts plus bas. En d'autres termes, les coûts sont occasionnés en majeure partie par les secrétariats et non par les membres. Cela s'explique par la taille des secrétariats (qui occupent jusqu'à six personnes) et par leur professionnalisme. Il peut se révéler difficile de déterminer le coût exact d'un secrétariat lorsque les travaux pour la commission ne représentent qu'une partie du cahier des charges d'une personne qui, pour le reste, est employée par l'administration. La CFP en est un bon exemple puisque le secrétaire de la commission est par ailleurs responsable de la même thématique (Plan suisse de pandémie) pour le compte de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

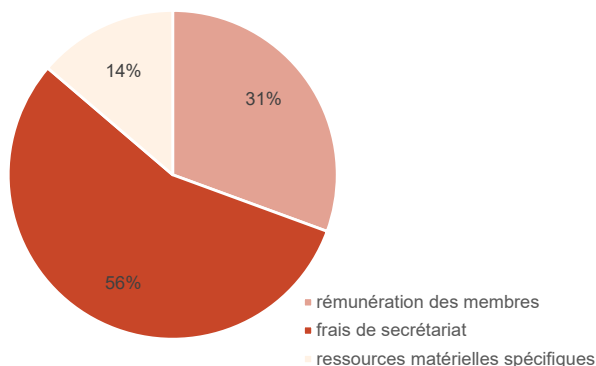
⁸³ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.5, Q17_8; ch. 3.1.5, Q17_8.

⁸⁴ ChF (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017. Informations additionnelles dans le rapport Strategos (ch. 4.4b).

⁸⁵ Les coûts générés dans les secrétariats généraux à l'occasion du renouvellement intégral des commissions consultatives ne sont pas non plus pris en compte.

Figure 4

Coûts des commissions pour 2016 et 2017 par catégories de frais



ChF (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

Si l'on reprend le critère mentionné plus haut, que le CPA avait défini à l'origine, les coûts ne peuvent en fait pas être considérés comme adéquats: les secrétariats occasionnent plus de coûts que les commissions elles-mêmes et ils sont loin de se charger uniquement de tâches administratives. Or, l'évaluation a révélé que c'était précisément ce travail de fond, que les secrétariats accomplissent en plus de leurs tâches administratives, qui est essentiel au fonctionnement des commissions de milice et sans lequel elles ne seraient pas en mesure de fournir des prestations d'aussi bonne qualité.

4.4 Indemnités journalières additionnelles pour compléter une rémunération insuffisante: une approche qui manque de transparence

Le CPA évalue la charge de travail en déterminant dans quelle mesure les membres des commissions parviennent à s'acquitter de leurs tâches à titre accessoire et juge de l'adéquation des indemnités journalières par rapport au travail qui doit être accompli. Il évalue aussi l'organisation du travail, notamment la planification, la direction des séances et la création de groupes de travail.

Les commissions consultatives établissent une *planification* de leurs tâches ordinaires. Elles conviennent généralement d'un planning au début de leur période de fonction et fixent les séances d'année en année. Tant les membres que les secrétariats ont estimé que la charge de travail pour les activités de la commission correspondait généralement à la planification et n'était ajustée que dans des cas isolés, d'un commun accord entre la présidence ou le secrétariat et la commission⁸⁶.

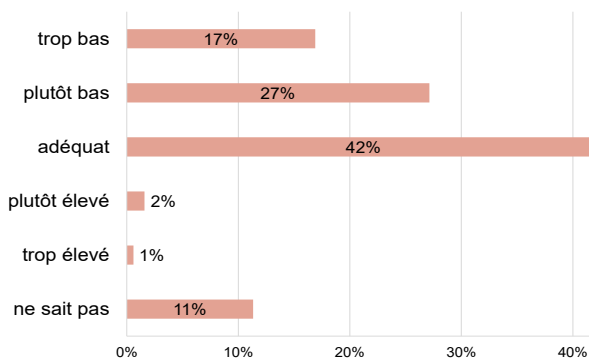
⁸⁶ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.5, Q17_4, Q17_5; ch. 3.1.5, Q17_4, Q17_5.

De l'avis des membres et des secrétariats recueillis, les séances des commissions sont généralement conduites de manière efficace et bien préparées par le secrétariat⁸⁷. Les groupes de travail constitués par la commission pour approfondir un sujet le sont le plus souvent à bon escient et créent généralement une plus-value⁸⁸.

Tant les membres que les secrétariats ont estimé que la charge de travail liée aux travaux des commissions était en général plutôt élevée, notamment pour les personnes qui en assument la présidence, mais considèrent qu'elle n'est pas incompatible avec le système de milice⁸⁹. À relever qu'une proportion non négligeable des membres assument leur fonction dans le cadre de leur activité professionnelle, étant donné qu'ils sont délégués par un groupe d'intérêt. Si une moitié des membres estime que les indemnités journalières versées sont en adéquation avec la charge de travail, l'autre moitié les juge insuffisantes (cf. Figure 5). Selon les connaissances requises et les activités exercées par les commissions, les indemnités se situent entre 300 et 500 francs par jour (art. 8n, al. 1, OLOGA), ce qui est peu en comparaison avec les rémunérations d'usage dans l'économie privée. Si cela ne semble pas constituer un obstacle pour les personnes représentant une association ou un canton, la situation est quelque peu différente pour les indépendants et les indépendantes. C'est en tout cas ce qui est ressorti des enquêtes. Le niveau relativement bas des indemnités journalières n'empêche toutefois pas les commissions d'être bien équilibrées et constituées de membres compétents (cf. ch. 3.5).

Figure 5

Niveau des indemnités par rapport à la charge de travail



Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.5, Q15; N=1006.

⁸⁷ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.5, Q17_2, Q17_11; ch. 3.1.5, Q17_2.

⁸⁸ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.5, Q17_6, Q17_7; ch. 3.1.5, Q17_6, Q17_7.

⁸⁹ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.5, Q17_1; ch. 3.1.5, Q17_9, Q17_10.

La moitié des commissions environ versent parfois des indemnités journalières additionnelles en compensation d'une charge de travail élevée⁹⁰, par exemple pour l'étude de dossiers ou pour d'autres tâches supplémentaires, notamment pour celles qui sont assumées par les présidents ou les présidentes. L'octroi d'un tel supplément est régi à l'art. 80, al. 4, OLOGA. L'enquête conduite auprès des secrétariats a révélé que, parmi les commissions qui versent des indemnités additionnelles, plus d'un quart le fait pour plus de la moitié des jours de séance⁹¹. Compte tenu des différences substantielles constatées dans la charge de travail de différents membres et de différentes commissions, l'octroi d'indemnités supplémentaires peut être parfaitement justifié, notamment dans le cas des présidents et des présidentes. Cependant, comme l'enquête conduite par la ChF auprès des départements avant le renouvellement intégral des commissions en 2019⁹² ne fait état que des totaux des indemnités journalières versées, elle ne permet pas de déterminer ni les situations dans lesquelles des indemnités additionnelles ont été allouées, ni l'ampleur de ces versements complémentaires.

5 Utilisation des prestations par l'administration

Le présent chapitre est consacré à la manière dont les prestations des commissions sont utilisées dans l'administration. Le CPA a cherché à déterminer si ces prestations étaient l'objet d'une réflexion appropriée, à savoir dans quelle mesure les prestations étaient utilisées ou encore à comprendre si le non-recours à des prestations avait été motivé de manière satisfaisante (cf. liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Dans son évaluation, le CPA démontre que toutes les commissions ne savent pas clairement à qui s'adressent leurs prestations (ch. 5.1). Les prestations sont utilisées par l'administration, même si cela ne paraît pas directement être le cas vu de l'extérieur (ch. 5.2).

5.1 Toutes les commissions ne savent pas clairement à qui s'adressent leurs prestations

S'agissant du critère de l'adéquation de la réflexion, le CPA a avant tout voulu savoir si les groupes-cibles auxquels les prestations sont destinées dans l'administration étaient bien clairs et s'il y avait un échange entre ces groupes-cibles et la commission.

La plupart des secrétariats interrogés savent très clairement à qui sont destinées les prestations de leur commission. Cela semble également être le cas des membres, bien que dans une moindre mesure⁹³. Le *groupe-cible* auquel les prestations sont destinées est en premier lieu l'entité administrative à laquelle la commission est rattachée⁹⁴. En règle générale, le secrétariat de la commission y est lui aussi rattaché. Dans le cas

⁹⁰ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.5, Q16; ch. 3.1.5, Q16.

⁹¹ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.5, Q16; ch. 3.1.5, Q16.

⁹² ChF (2019): Informationsnotiz an den Bundesrat zum Kostenaufwand der ausserparlamentarischen Kommissionen 2016 und 2017.

⁹³ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q7_1; ch. 3.1.1, Q7_1.

⁹⁴ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlamentaires, ch. 5.5a.

d'autres commissions, l'éventail des groupes ciblés est plus large: la CFR et la CSU fournissent un travail qui s'adresse à différentes parties de l'administration fédérale, mais aussi les cantons; la CFM s'adresse aux institutions et organisations qui s'occupent de migration et d'intégration, aux bénéficiaires de contributions de projets ainsi qu'à différentes unités administratives; quant à la FaKo, ses prestations sont destinées à des personnes condamnées ou aux autorités d'exécution des peines⁹⁵. De toutes les commissions qui ont été l'objet des études de cas, c'est la COFF qui a le public-cible le plus difficile à cerner, car ses activités touchent différentes unités administratives de la Confédération.

Les *échanges* avec l'administration au sujet des prestations semblent se faire naturellement dans le cas des commissions ayant une activité régulière⁹⁶. Souvent, ou alors dans certaines situations, c'est l'administration qui contacte les commissions pour leur soumettre des demandes ou des mandats⁹⁷. Les secrétariats des commissions jouent un rôle clé en servant de point de contact avec les services de l'administration les plus pertinents (cf. aussi ch. 4.3). De l'avis des membres et des secrétariats interrogés, l'administration dispose généralement des *connaissances* nécessaires pour apprécier les prestations des commissions⁹⁸.

5.2 Les prestations sont utilisées par l'administration, même si ce n'est pas toujours apparent

Le CPA a tenu à savoir dans ce sous-chapitre si l'administration faisait usage des prestations des commissions ou, si ce n'était pas le cas, si elle avait de bonnes raisons de ne pas y avoir recours.

L'*administration exploite* les informations et les recommandations des commissions, même si elle ne le fait pas systématiquement et pas toujours dans la même mesure. Un quart environ des membres interrogés ont estimé qu'elles n'étaient pas utilisées ou qu'elles ne l'étaient que de manière très limitée. Les secrétariats se sont montrés moins sceptiques⁹⁹, ce qui, selon le CPA, pourrait être dû au fait qu'ils sont plus proches de l'administration et qu'ils parviennent donc mieux à reconnaître une utilisation, même si elle n'apparaît pas directement sous la forme d'une action ou d'un produit de l'administration.

Les exemples donnés dans les études de cas ont permis de montrer comment les informations et les recommandations des commissions étaient intégrées aux décisions de l'administration et donc de prouver l'effet des travaux des commissions¹⁰⁰. Les résultats de délibérations de la CFP ou de CFLB, par exemple, se sont ainsi retrouvés

⁹⁵ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.5a.

⁹⁶ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.5b.

⁹⁷ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q7_3; ch. 3.1.1, Q7_3.

⁹⁸ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q7_4; ch. 3.1.1, Q7_4, rapport études de cas, ch. 5.5c.

⁹⁹ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q7_5; ch. 3.1.1, Q7_5.

¹⁰⁰ Il n'est pas rare que les prestations des commissions soient aussi utilisées par des membres du Parlement, par des partis politiques ou par des groupes d'intérêts.

dans les réponses données par le Conseil fédéral à des interventions parlementaires¹⁰¹. Si les conclusions des commissions n'y ont pas été reprises mot pour mot, elles font partie des bases sur lesquelles reposent les réponses du Conseil fédéral et de l'administration. Outre l'avis des spécialistes – notamment celui des commissions – ces réponses reflètent en effet aussi certaines considérations politiques du Conseil fédéral ou de l'administration.

Les études de cas ont également révélé des utilisations directes de prestations de commissions. Dans le sillage des mesures prises contre le COVID-19, la CFR n'avait ainsi pas tardé à qualifier de problématique la fermeture par les cantons des aires de séjour destinées aux gens du voyage. Cet avis a été pris en compte dans l'ordonnance, puisque les cantons ont été contraints de maintenir ces aires ouvertes et d'y garantir la sécurité¹⁰². L'influence de la CSU sur le plan d'action Patrimoine mondial suisse 2016–2023, élaboré par l'Office fédéral de la culture, l'OFEV et la Direction politique du DFAE, a été tout aussi directe¹⁰³.

Selon une majorité des membres interrogés, les commissions obtiennent des échos réguliers de l'usage qui est fait de leurs prestations, de sa nature et de son envergure. Une minorité considérable (25 %) ne partage toutefois pas cet avis¹⁰⁴. Selon le CPA et compte tenu de tout ce qui a été dit dans les entretiens, ces divergences de vues pourraient s'expliquer par le flou qui règne parfois sur les destinataires des prestations ou alors par le fait que ces prestations ne répondent pas toujours à un besoin de l'administration (cf. ch. 4.1). Les travaux de la COFF relatifs au congé parental, que la commission a entamés de sa propre initiative en vertu de son mandat, en sont un exemple révélateur¹⁰⁵. S'il y a bien eu des échanges entre la commission et les unités administratives intéressées, notamment l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le fait est que ce sujet touche aussi d'autres unités administratives. Les actes d'institution des commissions ne sont pas étrangers à cette situation, car ils sont parfois relativement abstraits et ne relient pas toujours la commission créée à une unité administrative déterminée. À chaque fois que les compétences ne sont pas claires ou qu'il existe au sein de l'administration fédérale plusieurs entités intéressées, les conditions pour l'exploitation des prestations de conseil fournies par les commissions sont mauvaises.

Le fait que l'administration choisisse de ne pas demander des prestations à une commission ou ne recourt pas à des prestations existantes, alors que l'acte d'institution le prévoit, peut être justifié dans certains cas¹⁰⁶. Lorsque la CFP n'a pas été consultée dans le contexte de la gestion de la crise du coronavirus, des voix critiques se sont

¹⁰¹ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 7.2.2 et 7.2.4.

¹⁰² Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 7.2.5.

¹⁰³ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 7.2.9.

¹⁰⁴ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.2, Q7_2; ch. 3.1.1, Q7_2.

¹⁰⁵ «La COFF travaille au développement de perspectives novatrices, élabore des propositions concrètes de mise en œuvre et prend position sur les projets relevant de la politique familiale» (traduction), acte d'institution de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) du 14.12.2018.

¹⁰⁶ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.7.

élevées au Parlement et dans les médias¹⁰⁷ (cf. Exemple 6). Après analyse des documents et des entretiens qui ont été conduits, le CPA parvient à la conclusion que le flou qui a plané sur le rôle de la CFP durant la pandémie était dû en premier lieu à l'imprécision de l'acte d'institution. Comme cela a été relevé au ch. 3.4, les actes d'institution ne sont revus que de manière superficielle à l'occasion du renouvellement intégral des commissions, ce qui, dans l'exemple mentionné, a causé les discordances constatées.

Exemple 6: non-recours à la CFP durant la crise du coronavirus

Durant la pandémie, le Conseil fédéral et l'administration n'ont pratiquement pas eu recours aux conseils de la Commission pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP), mais ont créé de nouveaux organes consultatifs¹⁰⁸. L'acte d'institution de la CFP¹⁰⁹ prévoit que la commission se charge d'évaluer la situation épidémiologique durant les phases de menace et durant les phases pandémiques. À ce titre, elle doit notamment procéder à une évaluation intégrale de la situation et des risques compte tenu de toutes les informations pertinentes disponibles aux niveaux national et international. L'évaluation de la situation et des risques est confiée à un groupe d'experts et d'expertes, composé de membres de la CFP et de spécialistes externes, qui, le cas échéant, conseille l'administration fédérale sur les plans stratégique et opérationnel. Dans l'acte d'institution, il est donc prévu que la CFP prenne une part active dans la gestion de la pandémie. Dans le plan suisse de pandémie¹¹⁰, qui est cependant clairement axé sur l'influenza, la CFP se voit également attribuer un rôle dans l'évaluation des risques, tant dans la situation particulière que dans la situation extraordinaire. Il y est aussi prévu qu'elle fournisse expertise et conseil (p. 19).

Du point de vue de l'OFSP, il n'a jamais, à aucun moment de la longue existence de la commission, été question que la CFP revête un rôle opérationnel. Cette position est toutefois en contradiction avec les éléments de l'acte d'institution mentionnés plus haut. L'OFSP a aussi argumenté que les compétences de la CFP étaient spécifiquement axées sur l'Influenza, donc la grippe, et que la commission n'était dès lors pas l'organe idéal pour clarifier certains aspects de l'épidémie de COVID-19. Il est pourtant précisé dans l'acte d'institution que la CFP a pour tâche de conseiller l'administration fédérale dans sa préparation aux pandémies d'Influenza ou d'autres types de maladies causées par des virus respiratoires. Selon l'OFSP, la CFP n'avait en outre pas les ressources nécessaires pour jouer un rôle plus actif¹¹¹. Les membres ne semblent cependant pas tous être de cet avis et certains auraient, durant la pandémie, cherché à s'investir plus activement dans la

¹⁰⁷ Cf. par ex.: Ip. Herzog «Pandémie de coronavirus. Une préparation et une gestion défaillantes malgré une commission fédérale spécialisée, un nouveau plan de pandémie et des signaux d'alerte venus de Chine» du 5.5.2020 (20.3274).

¹⁰⁸ Hätte es die Task-Force gar nicht gebraucht? (Y aurait-il eu moyen de se passer de la task-force?); article paru dans: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.2.2022.

¹⁰⁹ Acte d'institution de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP) du 14.12.2018.

¹¹⁰ Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP).

¹¹¹ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlémentaires, ch. 7.2.4.

gestion de la crise. Si l'OFSP a fait appel à certains membres à titre ponctuel, il n'a pas sollicité l'assistance de la commission dans son ensemble. Quant à savoir si la commission a été informée clairement de sa mission dans le cadre de la pandémie de coronavirus, les avis recueillis par le CPA étaient également divergents.

Le CPA conclut que la CFP aurait dû, en vertu de l'acte d'institution, jouer un rôle plus déterminant dans la gestion de la pandémie, mais que certains problèmes pratiques auraient peut-être fait obstacle à l'accomplissement du mandat initialement prévu. Ce qui est certain, c'est que le rôle de la CFP tel qu'il a été compris par l'administration et par une partie des membres de la commission ne concorde pas avec celui qui est décrit dans l'acte d'institution.

6 Mandats externes en lieu et place de commissions consultatives

Le CPA a cherché à savoir dans ce chapitre si des tâches assumées par les commissions consultatives ne pourraient pas être accomplies de façon opportune et plus efficiente par des tiers mandatés par l'administration fédérale. L'analyse a été réalisée sur la base de critères d'évaluation tels que la faisabilité de l'accomplissement des tâches par des tiers ou encore l'opportunité de l'adjudication de mandats externes et l'efficacité des coûts liés à cette option (cf. liste des critères d'évaluation à l'annexe 2).

Le CPA constate que les prestations des commissions qui pourraient être fournies d'une manière équivalente par des mandataires externes pour le compte de l'administration ne sont que peu nombreuses (ch. 6.1). Les coûts et la charge de travail générés par des mandats externes seraient plus conséquents que ceux qui résultent de l'activité des commissions (ch. 6.2).

6.1 L'externalisation ne permettrait pas vraiment d'obtenir des prestations équivalentes

Le CPA a étudié la possibilité et l'opportunité d'accomplir des tâches au moyen de mandats externes en fonction de la nature des tâches assumées par les commissions.

À l'heure actuelle, environ 13 % des *commissions attribuent* régulièrement des *mandats* à des tiers aux fins d'acquiescer des compétences (quelque 30 % en donnent occasionnellement et 30 % n'en adjugent jamais)¹¹². Les résultats de ces mandats externes sont traités par la commission, ce qui lui permet d'apporter une valeur ajoutée à l'administration¹¹³, par exemple sous la forme de recommandations que la commission formule à son intention sur la base des rapports externes¹¹⁴. Le processus de planification et de financement de ces mandats n'est pas uniforme: certaines commissions

¹¹² Les réponses des membres et des secrétariats divergent. Les pourcentages indiqués constituent donc des moyennes. Dans plusieurs cas, la réponse était «ne sait pas». Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.3, Q8; ch. 2.2.2, Q8.

¹¹³ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 1.2.3, Q9_1 et Q9_2; ch. 2.2.2, Q9_1 et Q9_2.

¹¹⁴ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.3c.

ont leur propre budget, alors que d'autres doivent faire passer les mandats externes sur le compte du secrétariat ou de l'unité administrative compétente. Dans le cadre des études de cas, le CPA n'a pas constaté de chevauchements entre les mandats attribués par les commissions et ceux qui l'ont été par l'administration, ce qui est un indice d'une coordination adéquate¹¹⁵. Dans ces conditions, l'adjudication de mandats externes par les commissions consultatives paraît opportune.

Environ 75 % des secrétariats interrogés estiment que les commissions permettent de *réduire le nombre des mandats de cabinets de conseil*¹¹⁶. Comme les commissions ont en définitive pour mission de conseiller le Conseil fédéral et l'administration, il est vraisemblable que ceux-ci seraient obligés de se procurer ailleurs les prestations fournies par les commissions – en tout ou au moins en partie – puisque ces prestations répondent en majorité à un besoin de l'administration et sont exploitées par elle (cf. chap. 5 et 6).

La mission des commissions chargées d'assurer une participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés (art. 57b, let. b, LOGA, cf. ch. 2.1) ne peut pas vraiment être externalisée. Les tâches des commissions chargées de fournir à l'administration des *connaissances spécifiques* (art. 57b, let. a, LOGA, cf. ch. 2.1), en revanche, peuvent plus facilement être confiées à des tiers. Dans un quart des actes d'institution, le CPA n'a trouvé que cette seconde composante. Les deux enquêtes, mais aussi les études de cas, ont cependant révélé que les *tâches des commissions* ne pouvaient malgré tout *pas vraiment être externalisées*¹¹⁷. Selon les enquêtes, cette impossibilité s'explique avant tout par le fait qu'une commission se charge aussi de consolider différentes expertises et que la stabilité de sa composition garantit une connaissance approfondie des sujets traités, mais aussi des contextes¹¹⁸. Dans le cadre des études de cas, les personnes interrogées ont en outre invoqué l'argument de l'indépendance des membres des commissions, assurée par le fait qu'ils ne dépendent pas financièrement de l'administration.

Après avoir étudié l'un ou l'autre dossier en lien avec les cas sélectionnés, le CPA parvient lui aussi à la conclusion que la possibilité de remplacer les commissions consultatives par des mandataires externes est limitée. Il ne faut en effet pas oublier que le processus d'adjudication est une tâche complexe qui prend du temps, notamment lorsqu'il s'agit de gros mandats. Les commissions existantes ont l'avantage d'apporter une certaine souplesse dans la fourniture de prestations. Elles offrent une pluralité d'opinions qui ne serait pas facile à reproduire dans le cadre d'un mandat. Il faudrait au moins assurer que le résultat de l'expertise externe soit ensuite traité par une commission. Le CPA est en outre d'avis que les compétences au sein de l'administration devraient alors être augmentées pour lui permettre d'assurer le suivi des mandats et de mettre les résultats en perspective si cela n'était pas fait par une commission.

¹¹⁵ Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.3d.

¹¹⁶ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 3.1.1, Q5_14.

¹¹⁷ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.44, Q11; ch. 3.1.3, Q11; Strategos (2022): Commissions consultatives extraparlimentaires, ch. 5.8a.

¹¹⁸ Résultats de l'enquête du CPA, ch. 2.1.4, Q13; ch. 3.1.3, Q13.

6.2 Des mandats externes sont généralement plus chers

Dans le présent sous-chapitre, l'efficacité d'un remplacement des commissions par des mandataires externes est évaluée, entre autres, sur la base d'une estimation des coûts.

La part de la rémunération des membres dans les coûts d'une commission est relativement modeste, puisqu'elle est estimée à environ 31 %. Ce sont les secrétariats qui occasionnent la majeure partie des frais, part qui est généralement prise en charge par les unités administratives auxquelles ils sont rattachés (cf. ch. 4.3). Une multiplication des mandats externes ferait aussi augmenter la charge des unités administratives responsables, qui devraient établir des cahiers des charges, gérer les procédures d'adjudication et assurer le suivi des mandats. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure des économies seraient possibles par rapport aux frais de secrétariat actuels.

Pour pouvoir comparer les coûts d'un mandat externe à ceux du travail d'une commission, le CPA a pris l'exemple d'une prestation qui était relativement facile à délimiter et pour laquelle il a pu établir un cahier des charges et demander des offres à des mandataires potentiels. Son choix s'est porté sur le rapport de la CFM relatif au partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria (cf. Exemple 7)¹¹⁹.

Exemple 7: estimation des coûts du rapport relatif au partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria

Le 29 janvier 2021, la CFM a publié un rapport relatif au partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria. Rédigé sur la base d'un voyage de reconnaissance au Nigéria, auquel ont participé huit membres de la commission et trois personnes du secrétariat de la CFM, de rapports et d'évaluations ainsi que d'entretiens avec les services et départements touchés par la problématique en Suisse, ce rapport contient une analyse du potentiel, des opportunités et des risques présentés par cet instrument ainsi que des recommandations.

Ce rapport de la CFM a coûté un peu moins de 51 000 francs, un montant qui inclut les indemnités journalières pour la préparation et le suivi du projet, les frais de voyage, la rémunération des membres du secrétariat pour la durée du voyage et pour quinze journées de travail supplémentaires (tarif: classe de salaire 24, 75 % du salaire maximum, y compris l'indemnité de résidence pour Berne).

Le CPA a établi un cahier des charges pour l'établissement d'un rapport sur le même sujet, fondé sur une évaluation de la situation sur place. Ce document a été soumis à deux instituts universitaires, qui avaient pour mission d'évaluer les coûts du rapport. Le résultat de leurs calculs, qui reposaient sur des frais de voyage identiques et des calendriers comparables, a été d'environ 115 000 francs pour l'un et de 142 000 francs pour l'autre.

L'exemple de ce rapport montre qu'il serait nettement plus coûteux d'externaliser ces prestations. S'il fallait, en plus, s'assurer la collaboration d'autres interlocuteurs,

¹¹⁹ CFM (2021): Le partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria. Potentiel et risques.

cela ferait encore augmenter les frais de mandat ou il faudrait qu'une commission se penche sur le rapport, ce qui impliquerait des indemnités journalières supplémentaires.

Si la CFM parvient à fournir des prestations à des conditions plus rentables que les mandataires externes, c'est essentiellement en raison du niveau des indemnités journalières, qui est relativement bas: ses membres ont droit à une indemnité de 300 francs par jour, ce qui équivaut à la rémunération d'un expert ou d'une experte pour un travail d'une à deux heures. Sans compter que le travail de préparation et de suivi fourni par les membres de la commission n'est pas rémunéré séparément, comme c'est le cas pour les experts (cf. ch. 4.4). Le secrétariat de la CFM a probablement pris en charge une grande partie des étapes de travail que les mandataires potentiels ont compté dans leur devis (par ex. la prise de contact avec des interlocuteurs ou interlocutrices ou la rédaction du rapport). Il se peut que le coût de ces étapes ait été sous-estimé, ce qui pourrait expliquer une partie de la différence.

Les entretiens et les deux enquêtes relatives aux coûts tendent à indiquer – tout comme le rapport de la CFM – que les coûts des commissions sont plus bas que les coûts des mandataires externes. Cela s'explique notamment par le fait que les membres des commissions connaissent leurs sujets et ont donc besoin de moins de temps pour se familiariser avec la matière que les mandataires externes. L'externalisation se justifie lorsqu'une commission ne dispose pas des compétences requises. Les prestations qui sont actuellement fournies par une commission, par contre, ne peuvent pas être obtenues à meilleur marché pour une qualité égale au moyen de mandats externes.

7 Conclusions

Le CPA arrive dans l'ensemble à la conclusion que l'institution de la majorité des commissions consultatives est opportune et conforme au cadre légal et que les commissions parviennent à accomplir leur mission de conseil permanent du Conseil fédéral et de l'administration fédérale avec souplesse (ch. 7.1). Les actes d'institution de certaines commissions comportent des points faibles qui peuvent être à l'origine de problèmes divers, comme un manque de clarté dans la définition des tâches et donc la fourniture de prestations qui ne sont pas utiles à l'administration (ch. 7.2). Par ailleurs, les commissions obsolètes ne sont pas dissoutes (ch. 7.3). En revanche, les commissions sont constituées conformément aux exigences et composées de personnes compétentes (ch. 7.4). En règle générale, leurs prestations sont de bonne qualité et sont effectivement utilisées, pour peu que le destinataire soit clairement identifié (ch. 7.5). La majeure partie des coûts est générée par les secrétariats, qui jouent un rôle clé dans le travail des commissions (ch. 7.6). Dans l'ensemble, il n'y a que très peu de tâches qui puissent être accomplies par des mandataires externes. L'adjudication de mandats à des tiers ne saurait donc remplacer les commissions en tant que telles (ch. 7.7).

7.1 Les commissions consultatives se distinguent par leur souplesse

Le CPA souligne que les dispositions régissant l'institution aux niveaux légal et réglementaire ainsi que la notion très large du conseil permanent sont opportunes et donnent aux commissions la souplesse nécessaire pour leur permettre de se charger de missions variées dans des champs d'activité divers (ch. 3.1). Les processus d'institution et de renouvellement intégral des commissions sont également opportuns dans l'ensemble. Les résultats du réexamen dont les commissions sont l'objet à l'occasion de leur renouvellement intégral ne sont toutefois que difficilement comparables. Pour les secrétariats généraux des départements, la gestion de la banque de données des membres est en outre fastidieuse et inefficace (ch. 3.2).

7.2 Le réexamen des actes d'institution n'est que superficiel

Le Conseil fédéral détermine le champ d'activité des commissions dans leur acte d'institution. Comme les bases légales sont formulées de manière très ouverte, ces actes d'institution revêtent un rôle clé. Pourtant, leur contenu n'est revu que très sommairement et n'est que rarement réajusté (ch. 3.4). Par ailleurs, un acte d'institution sur dix, environ, s'écarte des dispositions de la LOGA en ce qui concerne soit le but de la commission, soit les conditions requises pour son institution. Il arrive en outre que les tâches ne soient pas définies de manière suffisamment claire (ch. 3.3), ce qui peut avoir pour conséquence que la commission fournisse des prestations dont le destinataire au sein de l'administration fédérale n'est pas identifié de manière précise (ch. 4.1). En définitive, c'est au Conseil fédéral et à l'administration fédérale qu'il incombe d'assurer que les tâches spécifiées dans les actes d'institution répondent à leurs besoins (ch. 4.2).

Durant la pandémie de coronavirus, le fait que les actes d'institution ne soient pas reconsidérés a placé la CFP dans une situation clairement problématique: bien que des tâches de gestion de la pandémie lui aient été attribuées dans son acte d'institution, elle n'a joué pratiquement aucun rôle. Cette situation est due au fait que l'administration et certains membres de la CFP avaient une perception du rôle de la commission différente de celui qui lui est conféré dans son acte d'institution (ch. 5.2).

7.3 Les commissions consultatives obsolètes ne sont pas dissoutes

Certaines commissions ne siègent que rarement, voire jamais. Il arrive que des commissions recherchent désespérément des tâches répondant à leur mandat pour justifier leur existence. Celles qui se trouvent dans cette situation ne peuvent pas conseiller en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Dans les cas observés par le CPA, les départements n'ont pourtant pas proposé leur dissolution dans le sillage du réexamen de 2018. Les raisons pour lesquelles ces commissions ont été maintenues en dépit de leur inactivité sont diverses: souvent, l'administration a indiqué que les

commissions concernées étaient prévues dans une loi et que, pour les supprimer, il fallait modifier la loi en question. Compte tenu de la procédure à respecter (consultation, message, délibération des Chambres fédérales, etc.), elle a estimé que cela serait très compliqué. Toutefois, en vertu de la compétence en matière d'organisation que lui confère l'art. 8, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral peut dissoudre des commissions consultatives et confier leurs tâches à d'autres organes si cela permet de mieux les accomplir, et ce même si ces commissions sont prévues dans une loi spéciale et sans révision de celle-ci (ch. 3.5).

7.4 Les commissions consultatives sont constituées de manière largement conforme aux dispositions légales et composées de personnes compétentes

Les dispositions légales et réglementaires régissant la composition des commissions (par ex. représentation régionale ou linguistique, sexe des membres etc.) sont généralement respectées. Lorsque ce n'est pas le cas, cette non-conformité est motivée de manière plausible dans la proposition de nomination présentée au Conseil fédéral. Il est néanmoins une exigence qui n'est pas respectée: celle qui ne permet aux membres de l'administration fédérale d'être nommés dans une commission que dans certains cas spécifiques. Près de la moitié des commissions comptent en effet parmi leurs membres au moins une personne au service de l'administration fédérale. À relever toutefois que la plupart s'en expliquent de manière plausible (ch. 3.6).

Si plusieurs personnes entendues ont regretté que les dispositions régissant la composition des commissions limitent le cercle des membres potentiels et fait part de leur crainte de répercussions sur la qualité du travail des commissions, les enquêtes ont révélé que les commissions étaient composées de personnes compétentes et que les doutes exprimés quant à la qualité de leur travail étaient donc infondés (ch. 3.6).

7.5 L'administration utilise les prestations des commissions pour autant qu'elles lui soient destinées

Le format de la commission extraparlamentaire permet de discuter de positions et d'avis divergents et d'associer les principaux groupes d'intérêt, qui peuvent se coordonner à un stade précoce. Consciente du pôle de compétences que les commissions consultatives représentent, l'administration estime qu'elles fournissent un travail qui est le plus souvent de bonne qualité. Leurs prestations répondent à un besoin de l'administration, pour autant qu'elles lui soient destinées (ch. 4.1). Généralement, l'administration les exploite alors dans le cadre de ses activités. Si par contre les prestations des commissions ne s'adressent pas à un destinataire clairement identifié au sein de l'administration, cette dernière en fait un usage limité (ch. 5.2). Les membres des commissions, quant à eux, ne voient pas toujours ce que l'administration fait de leur apport, car celui-ci ne représente qu'une pièce du puzzle d'informations sur lequel le Conseil fédéral et l'administration s'appuient dans leur travail, qui est toujours aussi empreint de considérations d'ordre politique (ch. 5.2).

7.6 Les secrétariats, et non les membres des commissions, occasionnent la majeure partie des coûts

Les coûts salariaux des collaborateurs et collaboratrices des secrétariats constituent le principal poste de coûts des commissions. Les indemnités journalières des membres des commissions représentent quant à elles une moindre part des coûts, puisque le tarif de 300 francs à 500 francs par personne et par jour de séance est relativement bas.

Les membres des commissions s'accordent à dire que les secrétariats sont compétents et constituent la clé du bon fonctionnement de leur instrument de milice. Les secrétariats sont particulièrement indispensables en leur qualité de bureau de liaison avec l'administration fédérale (ch. 4.3).

7.7 Des mandats externes ne peuvent guère remplacer le travail des commissions consultatives

Actuellement, différentes commissions externalisent elles-mêmes des prestations pour clarifier des questions spécifiques. Elles se chargent aussi de mettre les résultats de ces mandats en perspective et créent ainsi une plus-value pour l'administration. Les enquêtes ont montré qu'il était difficile d'externaliser d'autres tâches des commissions. En particulier, les travaux de commissions entières ne peuvent pas être remplacés car les commissions produisent de la valeur ajoutée sous forme d'avis et de connaissances fondées, un service que des mandataires externes ne peuvent pratiquement pas proposer. En outre, comme les commissions consultatives sont des commissions permanentes, leurs membres acquièrent avec le temps une connaissance des sujets et des contextes très précieuse lorsqu'il s'agit de conseiller l'administration (ch. 6.1).

Enfin, les prestations externalisées reviendraient probablement plus cher. Le CPA l'a démontré en prenant l'exemple du rapport relatif au partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria. La principale raison de cette différence de coût est que les membres des commissions travaillent à très bon compte: leurs indemnités journalières sont nettement inférieures aux tarifs des mandataires externes, les travaux de préparation et de suivi des séances ne sont pas rémunérés et les membres des commissions connaissent bien leur sujet (ch. 6.2).

Abréviations

al.	alinéa
art.	article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
cf.	confer
CFLB	Commission fédérale pour la lutte contre le bruit
CFM	Commission fédérale des migrations
CFP	Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie
CFR	Commission fédérale contre le racisme
ch.	chiffre
chap.	chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CHID	Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes
CMCC	Commission des marchés publics Confédération-cantons
COFF	Commission fédérale pour les questions familiales
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSU	Commission suisse pour l'UNESCO
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
Ill.	Illustration
let.	lettre
LOGA	Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migration
SG	Secrétariat général

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

Beetschen, Marion/Rebmann, Frédéric (2015): Le néocorporatisme suisse en déclin? Les commissions extraparlamentaires dans un environnement en mutation (1957–2010). In: *Swiss Political Science Review* 22(1), 123–144.

CPA (2015): Évaluation concernant l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée, rapport du CPA du 2.2.2015 à l'intention de la CdG-E (FF 2016 1561).

Organe parlementaire de contrôle de l'administration (1994): *Fonction et influence des commissions extra-parlementaires de la Confédération: rapport final à l'intention des CdG*, Berne, 31.3.1994.

Rebmann, Frédéric / Mach, André (2013): Die ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. Dans: Ladner Andreas et al. (Hrsg.): *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zurich: NZZ Verlag, 167–182.

Sägesser, Thomas (2006): *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21.3.1997*. Berne: Stämpfli Verlag.

Strategos (2022): *Commissions consultatives extraparlamentaires: neuf études de cas*. Mandant: Contrôle parlementaire de l'administration. 24.5.2022.

Uhlmann, Felix (2022): *Kurzgutachten betreffend Begriff der ständigen Beratung für Verwaltungskommissionen nach Art. 57a Abs. 1 RVOG vom 17.1.2022 im Auftrag der PVK*.

Liste des documents

OFSP (2018): *Plan suisse de pandémie Influenza. Stratégies et mesures pour la préparation à une pandémie d'Influenza*. Berne.

ChF (2018): *Réexamen 2018 des commissions extraparlamentaires; Membres de l'administration fédérale en tant que membres/membres remplaçants dans les commissions extraparlamentaires*. Annexe 11 à la proposition au Conseil fédéral en vue du réexamen 2018 des commissions extraparlamentaires à l'intention du Conseil fédéral.

ChF (2019): *Note d'information à l'intention du Conseil fédéral sur les coûts des commissions extraparlamentaires en 2016 et en 2017*.

ChF (2018): *Critères pour le réexamen des commissions extraparlamentaires conformément à l'art. 57d de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)*. Annexe 1 à la proposition au Conseil fédéral en vue du réexamen 2018 des commissions extraparlamentaires à l'intention du Conseil fédéral.

ChF (2016): *Application pour la saisie des organes extraparlamentaires, Manuel d'utilisation*, Chancellerie fédérale, dernière modification du 16.3.2016.

Conseil fédéral (2007): Message du 12.9.2007 concernant la réorganisation des commissions extraparlimentaires (Modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et d'autres actes) (FF 2007 6273).

Conseil fédéral (2020): Rapport du 29.4.2020 sur le renouvellement intégral par le Conseil fédéral des commissions extraparlimentaires, des organes de direction et des représentants de la Confédération pour la période 2020 à 2023 (FF 2020 4449).

CFLB (2021): Valeurs limites pour le bruit du trafic routier, ferroviaire et aérien, recommandations de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit CFLB.

CFM (2021): Le partenariat migratoire entre la Suisse et le Nigéria. Potentiel et risques.

CPA (2022): Résultats de l'enquête en ligne concernant les commissions consultatives extraparlimentaires, Document de travail du CPA dans le cadre de l'évaluation des commissions consultatives extraparlimentaires du 20.6.2022.

Actes d'institution

Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale d'évaluation des possibilités de traiter les personnes internées à vie.

Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale de la fondation Gottfried-Keller.

Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission fédérale des produits de construction (Copco).

Acte d'institution du 5.12.2014 de la Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes CHID.

Acte d'institution du 25.11.2015 de la Commission fédérale des migrations (CFM).

Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission de la statistique fédérale.

Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP).

Acte d'institution du 14.12.2018 de la Commission suisse pour l'UNESCO.

Acte d'institution du 27.11.2019 de la Commission fédérale contre le racisme (CFR).

Liste des personnes interrogées

Baumer, Fabian	Vice-directeur de l’AFC
Bischoff, Simone	Secrétaire de la CHID, AFC
Bonoli, Giuliano	Vice-président de la COFF
Brändle, Michael	Collaborateur personnel du chef du département, Secrétariat général du DFI
Brink, Marc	Secrétaire de la CFLB, OFEV
Brunner Pohlenz, Stephan	Chef de la section du droit, Chancellerie fédérale
Brunschwig Graf, Martine	Présidente de la CFR
Buthey, Nathalie	Secrétaire de la FaKo, OFJ
Cerratti, Maurizio	Secrétaire de la CMCC, SECO
Eytan, Ariel	Président de la FaKo
Gachet, Caroline	Juriste, Chancellerie fédérale
Galizia, Michele	Rapporteur, Secrétariat général du DFI
Gattiker, Mario	Secrétaire d’État, SEM
Gehringner, Manuela	Juriste, Chancellerie fédérale
Gramigna, Ronald	Chef de l’unité Exécution des peines et des mesures, OFJ
Grütter, Frank	Chef de la division ONU, Secrétariat d’État du DFAE
Guggisberg, Dorothée	Vice-présidente de la COFF
Hoch, Nadine	Responsable du secrétariat de la COFF, OFAS
Hostettler Fischer, Stefan	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général du DETEC
Iten, Anne	Présidente de la CFP
Lauber, Anton	Président de la CHID
Lehmann, Heinrich	Secrétaire de la CFP, OFSP
Leimgruber, Walter	Président de la CFM
Mahnig, Fabian	Membre de la CMCC, chef économie et finances, Secrétariat d’État du DFAE
Marinovic, Zeljko	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général du DEFR
Marro, Pascale	Membre de la CSU
Mathieu, Nicolas	Chef de la section UNESCO, Secrétariat d’État DFAE
Mathys, Patrick	Chef de la section Gestion de crise et collaboration internationale, OFSP

Messerli, Patricia	Collaboratrice scientifique, Secrétariat général du DFJP
Moncada, Isabelle	Membre de la CFP
Nigg, Orlando	Vice-président CMCC
Nobel, Venanz	Membre de la CFR
Ossola, Carlo	Membre de la CSU et collaborateur scientifique, section Politique du paysage, OFEV
Pacton, Aude	Collaboratrice scientifique, État-major, Secrétariat général du DFF
Piguet, Étienne	Vice-président de la CFM
Prodolliet, Simone	Secrétaire de la CFM, SEM
Refaeil, Nora	Vice-présidente de la CFR
Schlagenhof, Markus	Président de la CMCC et chef du centre de prestations Commerce mondial, SECO
Stampfli, Marc	Responsable du secteur Questions familiales, OFAS
Thomann, Georg	Membre de la CFLB
Trachsel, Stefan	Chef du Bureau du Service sanitaire coordonné (SSC), Défense DDPS
Vogel, Brigitta	Rapporteuse, Secrétariat général du DFAE
Walker, Urs	Chef de la division Bruit et RNI, OFEV
Wiecken, Alma	Responsable du secrétariat de la CFR, Secrétariat général du DFI
Wunderli, Jean-Marc	Président de la CFLB
Wyden Guelpa, Anja	Ancienne présidente de la COFF
Zeltner, Thomas	Président de la CSU

Approche de l'évaluation

Objectifs de la politique:

L'administration fédérale doit être organisée de manière opportune et remplir ses tâches de façon ciblée. Le Conseil fédéral et les départements peuvent, à cette fin, consulter des organisations ou des personnes extérieures à l'administration fédérale.



Moyens pour les atteindre:

Les commissions extraparlimentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles peuvent être instituées lorsque l'accomplissement des tâches requiert des savoirs particuliers dont l'administration ne dispose pas, exige la participation précoce des cantons ou d'autres milieux intéressés ou doit être confié à une unité non liée par des instructions.



Objet de l'évaluation:

L'évaluation sert à déterminer si les commissions consultatives sont instituées de manière opportune et conforme au cadre légal, si leurs prestations sont opportunes et conformes au cadre légal et si le Conseil fédéral et l'administration en font un usage approprié. Elle doit aussi permettre de déterminer si les tâches des commissions consultatives ne pourraient pas être accomplies de manière opportune, mais à moindre coût, par des externes.



Questions d'évaluation:

Les commissions consultatives sont-elles instituées de manière opportune et conforme au cadre légal?

Les commissions consultatives fournissent-elles au Conseil fédéral et à l'administration des prestations opportunes et conformes au cadre légal?

Le rapport entre les coûts et les prestations des commissions consultatives est-il adéquat?

Les prestations des commissions sont-elles utilisées de manière adéquate par le Conseil fédéral et l'administration?

Les tâches des commissions consultatives pourraient-elles être accomplies de façon opportune et plus efficiente dans le cadre de mandats de conseil externes?



Analyses effectuées:

Enquêtes en ligne
Analyse documentaire
Entretiens généraux
Avis de droit succinct

Enquêtes en ligne
Études de cas
Entretiens généraux

Enquêtes en ligne
Études de cas
Entretiens généraux

Enquêtes en ligne
Études de cas
Entretiens généraux

Enquêtes en ligne
Études de cas
Entretiens généraux
Estimation des coûts

Critères d'évaluation

Critères spécifiques

Éléments d'appréciation

Légalité et opportunité de l'institution (question 1)

Opportunité des normes régissant l'institution
(> ch. 3.1)

Le but, la raison d'être et les tâches des commissions ainsi que les critères pour leur institution sont spécifiés clairement dans les normes pertinentes. Les critères régissant leur composition y sont formulés de manière précise.

Opportunité des dispositions régissant le réexamen et le renouvellement intégral
(> ch. 3.2, 3.4, 3.5)

Les critères de réexamen des commissions sont formulés clairement et s'appliquent de manière uniforme. Le calendrier prévu pour le processus de réexamen et de renouvellement intégral est adéquat. La mise en œuvre des mesures et des instruments nécessaires à cet effet ne représente pas une charge excessive pour les unités administratives. D'entente avec l'administration qui bénéficie des prestations de la commission, le secrétariat de la commission prépare le renouvellement en établissant des listes de membres potentiels. Après analyse des résultats du réexamen, la ChF ou les secrétariats généraux suggèrent les ajustements paraissant opportuns et veillent à leur mise en œuvre. Les liens d'intérêt de tous les membres sont signalés. Les unités administratives fournissent les informations utiles à cet effet dans le cadre de la procédure de réexamen ou de renouvellement intégral. Les critères de réexamen des commissions s'appliquent de manière uniforme.

Opportunité des résultats de l'institution ou du réexamen, adéquation de la composition
(> ch. 3.3, 3.5, 3.6)

Les tâches des différentes commissions sont définies clairement. Leur raison d'être est expliquée de manière transparente et justifiée objectivement. Les attributions des commissions consultatives et celles de l'administration ou d'autres commissions sont la plupart du temps clairement délimitées. La sélection de membres potentiels proposée au Conseil fédéral est pertinente. L'administration s'efforce de désigner des personnes compétentes. Les membres des commissions sont des personnes ayant les connaissances spécifiques nécessaires pour contribuer à l'accomplissement des tâches de la commission.

Légalité de l'institution des commissions extraparlémentaires
(> ch. 3.4, 3.6)

Les tâches des commissions sont conformes aux bases légales. La raison d'être de chaque commission est justifiée en fonction des exigences normatives. Les hommes et les femmes (au moins 30 % chacun) et les langues (au moins une personne par langue) sont représentés de manière équilibrée. La limitation de la durée de fonction (12 ans au plus;

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
	+4 dans des situations exceptionnelles dûment motivées) est respectée. Le nombre maximum de quinze membres n'est pas dépassé; toute dérogation doit être dûment motivée. Les membres de l'administration ou des Chambres fédérales ne sont nommés qu'à titre exceptionnel et dans des cas dûment motivés.

Opportunité et légalité des prestations (question 2)

Opportunité et qualité des prestations des commissions (> ch. 4.1)	Les prestations sont justifiées, adaptées aux besoins du destinataire et fournies en temps utile. L'administration estime que les prestations des commissions sont de bonne qualité, qu'elles répondent à un besoin de l'administration et qu'elles sont adaptées à l'évolution de ce besoin. Les commissions sont consultées au tout début d'un projet pour permettre à l'administration de prendre en compte leur avis dans son travail. L'instrument des commissions consultatives permet une coordination des intérêts.
Légalité des prestations fournies par les commissions (> ch. 4.2)	Les prestations fournies par les commissions répondent au critère d'un conseil permanent du Conseil fédéral et de l'administration. Elles correspondent aux tâches spécifiées dans les actes d'institution. Les commissions informent le public conformément aux règles prévues.

Adéquation des coûts et de la charge de travail (question 3)

Adéquation des coûts occasionnés par la commission par rapport à ceux du secrétariat (> ch. 4.3)	Le débat de fond a lieu entre les membres d'une commission. La contribution du secrétariat est de nature administrative et la participation de l'administration aux séances se limite au strict nécessaire. Les coûts des commissions sont occasionnés en majeure partie par les indemnités versées aux membres (et non par les secrétariats ou par des ressources matérielles destinées aux commissions).
Transparence des coûts des commissions (> ch. 4.3, 4.4)	Les jetons de présence sont alloués selon des critères uniformes. Les frais des secrétariats des commissions sont déclarés en fonction de critères uniformes.
Adéquation de la charge de travail des membres (> ch. 4.4)	Dès l'institution d'une commission, ses tâches ordinaires sont l'objet d'une planification. La charge de travail pour les activités de la commission correspond à cette planification et n'est adaptée que ponctuellement par le secrétariat, après consultation de la commission. Le travail pour le compte de la commission peut facilement être fourni en marge d'une activité professionnelle ordinaire. Les séances sont dirigées de manière efficace. Les comités ou groupes de travail sont institués à bon escient et créent une plus-value.

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
Adéquation des indemnités versées aux membres des commissions	Les indemnités journalières sont une compensation équitable pour le travail fourni (préparation comprise). Leur montant permet le recrutement des personnes qui conviennent pour accomplir les tâches de la commission.

(> ch. 4.4)

Adéquation de l'utilisation des prestations (question 4)

Adéquation de la réflexion sur les prestations de conseil	Le destinataire des prestations au sein de l'administration est clairement identifié. Cette unité de l'administration et la commission sont en contact au sujet des prestations. L'administration dispose des connaissances nécessaires pour traiter les résultats et les mettre en perspective.
---	--

(> ch. 5.1)

Adéquation de l'usage que l'administration fait des prestations	Les informations et les recommandations des commissions sont prises en compte dans les discussions et les travaux de l'administration. Elles entrent dans les décisions que celle-ci prend et met en œuvre.
---	---

(> ch 5.2)

Adéquation des motifs de non-utilisation des prestations	Lorsque l'administration n'a pas recours aux prestations des commissions ou lorsqu'elle exclut explicitement des prestations de leur mandat, elle justifie dûment sa décision.
--	--

(> ch. 5.2)

Opportunité et rapport coût-efficacité des mandats externes (question 5)

Possibilité de l'accomplissement des tâches par des mandataires externes	Les commissions assument de nombreuses tâches qui ne sont pas de nature consultative et qui peuvent donc être confiées à des mandataires externes. Les prestations de conseil demandées peuvent être spécifiées de manière suffisamment précise pour faire l'objet d'un appel d'offres et d'une estimation des coûts. La qualité des prestations fournies par un mandataire externe peut être garantie par l'administration. Les prestations des commissions consultatives permettent aux unités administratives auxquelles les commissions sont rattachées de réduire le volume des mandats attribués à des consultants externes.
--	--

(> ch. 6.1)

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
Opportunité de l'attribution de mandats externes par les commissions (> ch. 6.1)	Les mandats attribués par les commissions elles-mêmes passent par le budget des unités administratives. En se chargeant elles-mêmes d'attribuer un mandat, les commissions fournissent une prestation sous la forme du traitement des résultats. L'attribution de mandats par les commissions fait diminuer le nombre des mandats attribués par l'unité administrative.
Efficiency de l'accomplissement des tâches par des mandataires externes (> ch. 6.2)	L'élément déterminant est le rapport entre le coût de la prestation fournie par un mandataire externe et le coût de la prestation fournie par la commission. En se procurant les prestations de conseil par des mandats externes, l'administration en bénéficie lorsqu'elle en a besoin, ce qui lui permet de gagner en flexibilité.

Liste des commissions consultatives (état en mars 2022)¹²⁰

DFAE

Commission consultative de la coopération internationale

Commission suisse pour l'UNESCO (CSU)

DFI

Commission d'experts du fonds de prévention du tabagisme

Commission d'experts pour l'encouragement du cinéma

Commission de la statistique fédérale

Commission de surveillance de la Collection Oskar Reinhart Am Römerholz à Winterthour

Commission des produits radiopharmaceutiques (COPR)

Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Commission fédérale d'art (CFA)

Commission fédérale de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité

Commission fédérale de la fondation Gottfried Keller

Commission fédérale de la nutrition (CFN)

Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

Commission fédérale de la radioprotection (CPR)

Commission fédérale des analyses, moyens et appareils (CFAMA)

Commission fédérale des monuments historiques (CFMH)

Commission fédérale des médicaments (CFM)

Commission fédérale des prestations générales et des principes (CFPP)

Commission fédérale du cinéma (CFC)

Commission fédérale du design (CFD)

Commission fédérale d'assurance qualité des expertises médicales

Commission fédérale pour l'analyse génétique humaine (CFAGH)

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)

Commission fédérale pour la préparation et la gestion en cas de pandémie (CFP)

¹²⁰ La ChF n'a pas de commissions consultatives.

Commission fédérale pour les affaires relatives à la Convention sur la conservation des espèces (CITES)

Commission fédérale pour les expériences sur les animaux (CFEA)

Commission fédérale pour les questions familiales (COFF)

Commission fédérale pour les questions féminines

Commission fédérale pour les questions liées aux addictions et à la prévention des maladies non transmissibles (CFANT)

Commission fédérale pour les questions liées aux infections sexuellement transmissibles (CFIT)

Commission fédérale pour les vaccinations (CFV)

Commission nationale d'éthique dans le domaine de la médecine humaine (CNE)

Commission pour la diffusion de la formation suisse à l'étranger

Commission pour les aménagements d'étables

DFJP

Commission chargée d'examiner les demandes de subventions pour des projets pilotes

Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

Commission fédérale chargée de juger les possibilités de traiter les personnes internées à vie

Commission fédérale d'experts en matière de registre de commerce

Commission fédérale des migrations (CFM)

Commission fédérale en matière de poursuite et de faillite (CFPF)

DDPS

Commission de l'armement

Commission fédérale de géologie (CFG)

Commission fédérale de la protection des biens culturels

Commission fédérale de la télématique dans le domaine du sauvetage et de la sécurité

Commission fédérale de médecine militaire et de médecine de catastrophe (CMMC)

Commission fédérale des enquêtes auprès de la jeunesse et des recrues (ch-x)

Commission fédérale pour la protection ABC (ComABC)

DFF

Commission de conciliation selon la loi sur l'égalité
Commission fédérale des produits de construction (Copco)
Commission pour l'harmonisation des impôts directs de la Confédération,
des cantons et des communes (CHID)
Organe consultatif en matière de TVA

DEFR

Comité national suisse de la FAO (CNS-FAO)
Commission consultative pour l'agriculture
Commission d'experts pour les questions de tarifs douaniers
Commission de la politique économique
Commission des marchés publics Confédération-cantons (CMCC)
Commission fédérale consultative du Point de contact national pour les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales
Commission fédérale d'accréditation
Commission fédérale de la consommation (CFC)
Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP)
Commission fédérale de la maturité professionnelle (CFMP)
Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers (CFBE)
Commission fédérale du logement (CFL)
Commission fédérale du travail
Commission fédérale pour les affaires spatiales (CFAS)
Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT
Commission fédérale tripartite pour les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
Conseil de l'organisation du territoire (COTER)
Conseil de recherche agronomique (CRA)
Conseil suisse de la science (CSS)
Forum PME
Office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs du travail

DETEC

Commission d'experts pour la taxe d'incitation sur les COV

Commission de la recherche en matière de routes

Commission fédérale d'experts pour la sécurité biologique (CFSB)

Commission fédérale d'éthique pour la biotechnologie dans le domaine non humain (CENH)

Commission fédérale de l'hygiène de l'air (CFHA)

Commission fédérale de la loi sur la durée du travail

Commission fédérale de sécurité nucléaire

Commission fédérale des médias (EMEK/COFEM)

Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB)

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)

Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE)

Plate-forme nationale «Dangers naturels» (PLANAT)

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Felix Strebel, CPA (direction de projet)

Dr. Luzia Helfer, CPA (collaboration scientifique)

Selina Stoller, CPA (collaboration scientifique)

Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)

Julia Lehmann, CPA (collaboration scientifique)

Rapport des experts externes

Sandra Wirth, Strategos SA

Jérôme Billotte, Strategos SA

Avis de droit

Prof. Dr. Felix Uhlmann, Université de Zurich

Remerciements

Le CPA remercie toutes les personnes impliquées dans cette évaluation, notamment les collaboratrices et collaborateurs de la Chancellerie fédérale et des secrétariats des commissions consultatives sélectionnées pour leurs explications et pour la mise à disposition de données. Le CPA remercie également toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens ainsi que les membres et les secrétariats des commissions qui ont participé aux enquêtes.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlement.ch > Organes > Commissions > CPA

Langue originale du rapport: allemand