



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissions consultatives extraparlémentaires

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).