



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Relations publiques de la Confédération

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 15 octobre 2019

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont pour mission d'informer de leur activité l'Assemblée fédérale, les cantons et le public¹. La Chancellerie fédérale (ChF) est chargée de planifier et de coordonner l'activité d'information en collaboration avec les départements².

Les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) se sont déjà penchées, en 2008, sur les relations publiques de la Confédération. À l'époque, il était ressorti d'auditions réalisées auprès des chefs de département que, sur le plan des relations publiques, les départements faisaient preuve d'une grande autonomie, et qu'il existait entre les départements et les offices des différences importantes en matière de responsabilités et de directives³. Par ailleurs, l'ampleur et le coût des services d'information et de communication de l'administration fédérale ont été critiqués dans plusieurs interventions parlementaires⁴. Compte tenu de ces éléments, les CdG ont chargé, lors de leur séance du 27 janvier 2017, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation des relations publiques de la Confédération. L'objet a été attribué à la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N).

1.2 Objet de l'évaluation et méthode

Sur la base d'une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N⁵, compétente en la matière, a décidé le 6 juillet 2017 que l'évaluation devait englober tous les départements de même que des questions liées aux coûts des relations publiques. Le CPA a alors réalisé son évaluation en examinant les *relations publiques courantes de la Confédération*, c'est-à-dire les activités des services de presse et d'information et les informations directes émises par les différents services des départements. Les campagnes, les activités d'information concernant les vota-

¹ Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

² Voir art. 10 et 40 LOGA.

³ Procès-verbaux des séances des CdG des 5 et 6 et des 15 et 16.5.2008 (non publiés).

⁴ P. ex., interpellation Borer «Administration fédérale. Avalanche d'informations» du 24.3.2000 (00.3146), question Baumann «Ratio pour l'optimisation des effectifs dans le secteur de la communication et de l'information» du 21.12.2007 (07.1139), interpellation Gössi «Communication au sein de l'administration fédérale. Un puits sans fond?» du 19.6.2015 (15.3703), interpellation Föhn «Communication au sein de l'administration fédérale. Un puits sans fond?» du 19.6.2015 (15.3788), Po. Müller «Relations publiques et activités de conseil. Endiguer l'accroissement des dépenses» du 28.9.2017 (17.3850).

⁵ La sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N se compose des conseillères nationales et conseillers nationaux Thomas de Courten (président), Duri Campell, Corina Eichenberger-Walther, Thomas Hardegger, Valérie Pillier Carrard, Marianne Streiff-Feller, Michael Töngi, Erich von Siebenthal et Claudio Zanetti.

tions et les informations en cas de crise n'ont par contre pas fait l'objet de l'évaluation⁶.

Afin d'évaluer l'*adéquation des directives relatives aux relations publiques de la Confédération*, le CPA a examiné les lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) élaborées par la ChF en 2015⁷ ainsi que sur l'ensemble des directives relatives aux activités de relations publiques des départements et des offices considérés⁸.

Afin d'évaluer l'*adéquation des relations publiques des départements et des unités administratives*, le CPA a examiné la fonction de coordination de la ChF, et plus particulièrement les différents organes de coordination dirigés par celle-ci. Il a par ailleurs examiné la qualité de la communication de la Confédération en évaluant sa conformité aux lignes directrices de la CSIC, qui énoncent un certain nombre de principes tels que la transparence, l'adéquation de la longueur, l'adéquation de la quantité, l'objectivité, le niveau de détail et la complétude⁹.

Le CPA a aussi cherché à déterminer *dans quelle mesure les relations publiques de la Confédération répondent aux besoins des médias* et comment ces derniers jugent l'accès aux informations. Il a pour cela réalisé une enquête par questionnaire auprès des correspondants du Palais fédéral. Les journalistes comptent parmi les principaux destinataires du travail de communication de la Confédération, bien qu'ils ne constituent pas son unique groupe cible¹⁰.

Enfin, le CPA a examiné si les *coûts de relations publiques*, y compris les prestations externes, *sont comptabilisés et présentés avec la transparence requise*, ainsi que leur évolution entre 2007 et 2017. Pour ce faire, il a vérifié les comptes d'État, les comptes de l'Administration fédérale des finances (AFF) et les documents comptables d'une sélection d'unités administratives. Il a en outre analysé la transparence des coûts du Centre des médias électroniques (CME) et de certaines catégories de charges de personnel¹¹.

La sous-commission DFI / DETEC de la CdG-N a pris connaissance du rapport d'évaluation du CPA lors de sa séance du 17 mai 2019. Alors que l'évaluation porte sur la pratique générale de l'administration fédérale en matière de relations publiques, la sous-commission a décidé de traiter en plus, à des fins d'illustration, deux cas concrets qui ont donné lieu à des critiques de l'activité d'information de l'administration fédérale (voir chap. 2.2.3). Sur la base du rapport d'évaluation du CPA et des auditions qu'elle a menées elle-même, la sous-commission a élaboré un projet de rapport à l'intention de la commission plénière. La CdG-N a délibéré de ce projet et l'a approuvé, y compris les recommandations qui y sont formulées, lors de sa séance du 15 octobre 2019, avant de le transmettre au Conseil fédéral accompagné du rapport d'évaluation du CPA. Lors de cette même séance, la CdG-N a décidé de publier les deux rapports.

⁶ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.3.

⁷ ChF (2015): Information et communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, Lignes directrices de la CSIC.

⁸ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.

⁹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.

¹⁰ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.

¹¹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.

Dans le présent rapport, la CdG-N évalue les principales constatations du CPA et en déduit des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Elle ne restitue les explications et les commentaires du CPA que dans la mesure où la compréhension de ses propres jugements et conclusions l'exige.

2 Constatations et recommandations

2.1 Appréciation générale

En cette époque où la qualité et la fiabilité des informations sont soumises au rythme effréné du travail médiatique et régulièrement remises en question par des informations fausses, il importe d'autant plus que les services de l'État pratiquent une communication active, transparente et continue. Les services de communication des départements et des offices fédéraux accomplissent, de par la base d'informations qu'ils fournissent, un travail préalable important en faveur des médias, ces derniers jouant un rôle central dans le système politique suisse¹². Dans ce domaine, l'administration fédérale fait face à une grande variété de besoins et d'exigences de la part de ses destinataires.

La CdG-N retire du rapport d'évaluation du CPA et de ses propres travaux une impression globalement positive des relations publiques de l'administration fédérale. Elle constate avec satisfaction que ni l'évaluation du CPA ni les vérifications complémentaires de la commission n'ont mis au jour des lacunes majeures dans l'activité d'information et de communication de la Confédération. Ces travaux ont toutefois révélé un certain nombre de faiblesses concernant les activités de communication, les produits de communication, l'évolution et la transparence des coûts et les directives relatives aux relations publiques, faiblesses auxquelles il convient, selon la CdG-N, de remédier. La commission en dresse l'inventaire dans les chapitres qui suivent, en formulant des recommandations à leur sujet.

En tout état de cause, selon l'évaluation du CPA, les relations publiques de la Confédération et les informations que publie cette dernière sont conformes aux directives légales et globalement appropriées. Malgré l'hétérogénéité des directives au sein des départements et une coordination limitée, l'administration fédérale assure une information cohérente (voir chap. 2.3).

La CdG-N constate que les produits de communication sont largement adaptés aux besoins des correspondants du Palais fédéral. Cela a été confirmé dans le cadre de l'enquête par questionnaire réalisé par le CPA auprès des journalistes concernés. Ceux-ci considèrent que les informations fournies sont utiles, et ils les reprennent fréquemment dans leurs travaux. Dans l'ensemble, ils décrivent l'activité d'information de la Confédération comme transparente, continue et coordonnée (voir chap. 2.4).

¹² À ce sujet, les lignes directrices de la CSIC précisent, p. 3, que «[I]es citoyens ne peuvent exercer leurs droits politiques que si les autorités les informent de manière exhaustive des décisions prises et des mesures prévues».

Bien que le montant des coûts de relations publiques de la Confédération soit régulièrement l'objet de critiques, la CdG-N constate que les charges déclarées sont constantes depuis 2010 et s'élèvent en moyenne à 80,3 millions de francs par an. Leur augmentation dans le compte d'État 2018 est essentiellement due à des saisies ultérieures concernant des dépenses matérielles et des charges de personnel au sein du DDPS (voir chap. 2.5).

2.2 Activités de communication

La ChF est responsable, en collaboration avec les départements, de la planification et de la coordination de l'activité d'information de la Confédération. Ses deux fonctions principales dans le domaine des relations publiques sont d'assurer la communication extérieure du Conseil fédéral et de coordonner les activités d'information et de communication de l'administration fédérale¹³. Elle exerce ces fonctions sous la direction du porte-parole du Conseil fédéral¹⁴ en veillant, d'une part, à ce que les informations publiées par l'administration correspondent autant que possible aux décisions du Conseil fédéral et, d'autre part, à ce que l'autonomie des départements dans ce domaine soit préservée.

Les départements répondent de l'information et de la communication dans leur domaine et règlent les tâches d'information qui incombent aux unités qui leur sont subordonnées (voir chap. 2.3). L'évaluation du CPA révèle que, dans de nombreux domaines des relations publiques, on constate un rapport de tension entre, d'une part, l'autonomie et le principe de la division en départements et, d'autre part, la nécessité pour la Confédération d'afficher vis-à-vis de l'extérieur une image aussi cohérente que possible.

La CdG-N retire de l'évaluation du CPA et de ses propres vérifications une impression globalement positive en ce qui concerne les *activités* de l'administration fédérale en matière de relations publiques. Elle décèle néanmoins un potentiel d'amélioration dans le partage d'expériences entre départements et l'exploitation des ressources existantes, dans les relations entre l'administration fédérale et les médias, et dans la communication sur les sujets politiquement sensibles. Ces aspects sont traités plus en détail dans les chapitres suivants.

¹³ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 2.2.

¹⁴ Cette fonction fut créée sur la base de l'initiative parlementaire de la CdG-N 97.429 «Fonction de porte-parole du Conseil fédéral»; cf. avis du Conseil fédéral du 27.1.1999 (FF 1999 III 2324).

2.2.1 Partage d'expériences et exploitation des ressources existantes entre départements

La ChF chapeaute différents organes de coordination dans lesquels se réunissent les chefs de l'information des départements. Les sujets qui concernent tous les départements sont principalement traités par la CSIC¹⁵, qui se réunit en général une fois par mois (on parle de «KID mensuelle», en référence à l'acronyme allemand). Pour ce qui est des affaires quotidiennes, les responsables de l'information des départements en discutent avec un représentant de la ChF dans le cadre d'une conférence téléphonique quotidienne (la «KID journalière»). C'est l'occasion pour eux d'échanger au sujet de la répartition des tâches, de la planification et des contenus à communiquer, et de résoudre les éventuelles divergences de vues. Lors des entretiens menés par le CPA, la KID quotidienne a été désignée comme l'instrument de coordination le plus important. Il semble par contre que la conférence mensuelle ne suscite qu'un intérêt limité, comme en témoigne une participation très variable¹⁶.

Le CPA constate que la ChF exerce son rôle de coordinatrice des activités de communication avec retenue et qu'elle accorde une grande importance à l'autonomie des départements en matière de relations publiques. Afin de s'assurer que les relations publiques de l'administration respectent les principes du Conseil fédéral, la ChF peut user de son droit d'édicter des directives. Elle ne l'a fait jusqu'ici qu'à de rares occasions. Par ailleurs, elle se contente de vérifier que les communiqués de presse de l'administration fédérale sont bien conformes aux décisions du Conseil fédéral¹⁷. La CdG-N juge cette attitude juste et compréhensible jusqu'à un certain point. Selon leur domaine d'activité, tous les départements et les unités administratives ne suscitent pas le même intérêt de la part du public et ne pratiquent pas avec les médias des échanges de la même fréquence. La CdG-N constate par ailleurs que les organes d'échange existants semblent appropriés pour ce qui est de régler les questions opérationnelles du quotidien. Toutefois, l'évaluation du CPA montre que ces organes n'accordent pas une importance suffisante aux réflexions stratégiques sur les aspects interdépartementaux des activités de communication et d'information¹⁸.

Recommandation n° 1 Structures d'échange de l'administration fédérale en matière de relations publiques

La CdG-N invite le Conseil fédéral à vérifier s'il est possible d'optimiser les structures d'échange existantes de l'administration fédérale en matière de relations publiques. Dans ce cadre, il est en particulier invité à réfléchir aux moyens d'améliorer les échanges concernant des réflexions stratégiques ou interdépartementales dans le domaine des relations publiques.

¹⁵ Cet organe, présidé par le porte-parole du Conseil fédéral, regroupe les chefs de l'information des différents départements, de la ChF et des Services du Parlement. Voir rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

¹⁶ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

¹⁷ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

¹⁸ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

La CdG-N constate qu'il existe, dans l'administration fédérale, des unités administratives dotées de compétences qui pourraient servir, de manière transversale, dans d'autres départements. Or, ces compétences étant méconnues, elles sont peu utilisées en dehors du département. Le CME constitue un exemple à ce sujet. Il s'agit du groupe multimédia du domaine Défense du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), qui a principalement pour tâche de fournir des produits et des services dans les domaines de la formation et de la communication¹⁹. Selon sa charte, le CME se considère comme le centre de compétences de l'administration fédérale pour les médias électroniques²⁰. Son règlement précise qu'il peut (si certaines conditions sont remplies) fournir des prestations à d'autres unités administratives de la Confédération²¹. Or l'évaluation du CPA révèle que de tels cas sont rares et représentent à peine 1 % de l'activité globale du CME²². En parallèle, la plupart des chefs de l'information interrogés par le CPA déplorent le retard de la Confédération en matière graphique²³.

En août 2018, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'examiner les besoins en matière de prestations relevant des compétences du CME ainsi qu'un éventuel élargissement de la clientèle du centre²⁴. L'examen des besoins devrait être achevé et les différentes options relatives à l'organisation et à l'intégration du CME, présentées d'ici au début de l'année 2020²⁵. La CdG-N approuve cette démarche et invite le Conseil fédéral à prendre des mesures supplémentaires en vue d'encourager l'utilisation collective, par les départements, des compétences existantes en matière de relations publiques. Elle se demande s'il ne serait pas judicieux de centraliser certaines tâches de communication susceptibles d'être utiles à l'ensemble de l'administration fédérale, notamment dans le domaine de l'audiovisuel.

Recommandation n° 2 Encourager et exploiter les compétences transversales en matière de relations publiques

La CdG-N invite le Conseil fédéral à vérifier, comme cela est le cas pour le CME, s'il existe d'autres unités administratives susceptibles d'effectuer pour l'administration fédérale des tâches transversales en matière de relations publiques.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'une centralisation de certaines tâches transversales en matière de relations publiques. Elle l'invite notamment à vérifier s'il y a lieu de créer un centre audiovisuel qui pourrait fournir des prestations à tous les départements.

¹⁹ Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien du 1.1.2015, art. 3, al. 1 (pas de version française).

²⁰ Centre des médias électroniques CME, charte du 3.5.2018.

²¹ Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien du 1.1.2015, art. 5.

²² Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.2.

²³ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

²⁴ Conseil fédéral, Réformes structurelles – brève description des mesures, 30.8.2018: 19. Éventuelle fourniture des prestations du Centre des médias électroniques à d'autres secteurs de l'administration fédérale, p. 4.

²⁵ Message du Conseil fédéral du 22.3.2019 concernant le compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2018, p. 62.

2.2.2 Accès des journalistes aux informations émises par l'administration fédérale

Les médias constituent des destinataires centraux de l'activité de communication de l'administration fédérale. Multiplicateurs importants des informations relatives aux décisions et aux intentions de la Confédération, ils contribuent à permettre aux citoyens de se forger une opinion de manière libre et authentique²⁶.

Dans le cadre de son évaluation, le CPA a interrogé des journalistes, au moyen d'une enquête par questionnaire, sur leur accès aux informations émises par l'administration fédérale. Les réponses recueillies concernant l'accès aux services d'information de la Confédération, aux porte-paroles ou aux responsables des services de communication sont globalement positives. La CdG-N note toutefois que 44 % des sondés ont déclaré se heurter à des obstacles dans le cadre de leur travail de recueil d'informations. Ils déplorent une certaine méfiance de l'administration fédérale à leur égard, l'absence d'une «culture de la transparence» et une attitude défensive envers les médias. Plusieurs journalistes ont déclaré n'avoir obtenu certaines informations qu'en invoquant la loi sur la transparence (LTrans)²⁷. Pour 61 % des sondés, les experts des différentes unités administratives sont difficiles à contacter directement, soit parce qu'il n'est pas possible d'obtenir leurs coordonnées, soit parce qu'ils sont injoignables²⁸.

Il faut relativiser quelque peu les résultats de cette enquête par questionnaire, car les journalistes n'étaient interrogés que sur les unités administratives avec lesquelles ils entretiennent des contacts réguliers. Toutes les unités considérées n'ont donc pas donné lieu au même nombre de réponses (entre 5 et 23 par unité). On constate toutefois que dans l'ensemble, le jugement porté sur l'accès à l'information est très variable selon l'unité administrative²⁹.

Les possibilités d'obtenir des informations de la part de la Direction du développement et de la coopération (DDC) sont jugées de manière plutôt critique par les journalistes. Cela tient à la structure et à l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): ce département est le seul à gérer l'information de manière centralisée³⁰. Cette structure est critiquée en particulier sur deux points: le temps de réponse aux questions des journalistes et l'obligation de poser toutes les questions par écrit. Dans les autres unités administratives examinées, aucun rapport n'a été identifié entre les critiques des journalistes et la structure et l'organisation des relations publiques³¹.

²⁶ Voir ChF (2015): Lignes directrices de la CSIC, p. 5.

²⁷ Le CPA n'était pas chargé d'évaluer la mise en œuvre de la LTrans. Il n'a pas non plus recueilli systématiquement des informations sur le recours à la procédure formelle prévue par la LTrans. Ces aspects ont été traités dans les études suivantes: Büro Vatter AG (2014): Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ); Pasquier, Martial / Meilland, Philomène (2009): Evaluation de la loi sur la transparence.

²⁸ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1.

²⁹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1, voir infographie p. 23.

³⁰ Le service de communication de la DDC a été rattaché au Secrétariat général du DFAE dans le cadre d'une réorganisation en 2008.

³¹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1.

L'administration fédérale justifie sa réticence à communiquer les coordonnées des experts des unités administratives par la nécessité de protéger ces personnes contre une trop forte exposition médiatique et les risques qui en découlent. Elle ajoute que les services de communication s'efforcent de contrôler le type d'informations diffusées afin de garantir la clarté et la cohérence de la communication³². Les médias, quant à eux, préfèrent recevoir des informations de première main. Il y a donc une divergence entre les intérêts et les besoins des journalistes d'une part et de l'administration d'autre part. Pour les responsables de l'information et de la communication, la difficulté consiste à trouver un équilibre entre des relations aussi ouvertes que possible avec les médias et le maintien d'une information cohérente du public. La CdG-N comprend les arguments de l'administration à cet égard. Elle a abordé ce sujet lors de l'audition de représentants de deux unités administratives et en a conclu que les responsables, au sein de l'administration fédérale, sont bien conscients de cette difficulté, ne serait-ce que parce que bon nombre d'entre eux disposent d'une expérience professionnelle dans l'univers des médias.

L'interdépendance entre l'administration fédérale et les médias exige une collaboration étroite et constructive. A cet égard, les seconds constituent pour la première un partenaire important. L'administration est intéressée à entretenir une bonne collaboration avec les journalistes et ne ménage pas ses efforts pour l'améliorer. L'Office fédéral de la statistique (OFS) propose, par exemple, des cours à l'école suisse de journalisme MAZ, à Lucerne, ou invite régulièrement des journalistes pour leur expliquer comment accéder aux données qu'il publie³³.

Du point de vue de la CdG-N, le Conseil fédéral doit veiller à ce que les personnes compétentes en la matière soient conscientes de ces défis et sensibles à la préservation de cet équilibre.

2.2.3 Communication sur les sujets politiquement sensibles

Lors de l'élaboration du présent rapport, la CdG-N s'est penchée sur deux affaires qui ont valu des critiques quant à l'activité d'information de la Confédération. Il s'agit premièrement du communiqué de presse de l'OFS du 4 juin 2018 concernant les jugements pénaux chez les adultes, qui a déclenché un débat politique sur l'application de la clause dite de rigueur, à la suite de quoi l'office a décidé de retirer le communiqué. Le deuxième cas est celui d'une étude publiée en octobre 2018 par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sur les revenus des médecins, qui a déclenché l'ire de ceux-ci au motif notamment que ses résultats étaient très différents de ceux d'enquêtes antérieures de la Confédération, sans toutefois mentionner ces dernières.

La sous-commission compétente ne s'est pas intéressée aux questions de fond soulevées par ces deux affaires (renonciation aux expulsions du territoire, montant des salaires des médecins). Il s'agissait pour elle avant tout de recueillir des informations

³² Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1.

³³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

sur les processus ayant abouti à ces publications et sur la coordination entre l'office responsable et le département. Elle tenait aussi à connaître les leçons qu'en ont tirées les unités administratives concernées pour la communication future de sujets politiquement sensibles.

Communiqué de l'OFS relatif aux expulsions: Le 4 juin 2018, l'OFS a publié un communiqué de presse³⁴ sur les jugements pénaux chez les adultes en 2017. Il y mentionnait pour la première fois les expulsions obligatoires visées à l'art. 66a du code pénal (CP), en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2016³⁵. Ce communiqué a déclenché un débat politique parfois très vif, certains mettant en doute l'exactitude des chiffres publiés par l'OFS et critiquant la fréquence des recours à la clause de rigueur (renonciation à l'expulsion)³⁶.

Après la publication du communiqué, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a signalé à l'OFS que l'article en question pouvait être interprété différemment (notamment l'art. 66a, let. f, CP). Faute de jurisprudence sur les expulsions, la liste des infractions permettait deux interprétations différentes, qui produisaient des résultats statistiques différents. Il n'était pas possible de se référer à une expérience acquise concernant les données sous-jacentes et l'application de l'art. 66a CP³⁷.

Le 6 juin 2018, l'OFS a publié une version corrigée de son tableau, dans lequel le taux des expulsions obligatoires passait de 54 à 69 %. Cependant, face aux réactions des médias, du monde politique et des cantons, il a retiré le lendemain de son site Internet, en accord avec le Secrétariat général du DFI (SG-DFI), le communiqué de presse initial et le nouveau tableau. Il a précisé dans une brève prise de position que les chiffres publiés étaient certes exacts, mais qu'un groupe de travail commun, incluant l'OFJ, allait en discuter et mieux définir le cadre de cette statistique³⁸.

Les représentants de l'OFS, de l'OFJ et du SG-DFI ont informé la commission de la procédure et de la répartition des rôles entre l'OFS et l'office responsable concernant la préparation d'une telle publication et la vérification de la qualité des données publiées. Lorsqu'il établit de nouvelles statistiques, l'OFS applique une procédure standard avec le soutien du service compétent de l'administration fédérale. Dans cette affaire, il était assisté d'un groupe d'experts composé de représentants d'associations, des offices spécialisés³⁹, d'offices cantonaux de la statistique et des milieux scientifiques. Les différents acteurs se sont réunis régulièrement avant la publication. À l'OFS, la préparation des publications est de la responsabilité de la section compétente et du service des médias. Le SG-DFI est informé des publications de l'OFS par un rapport hebdomadaire.

³⁴ Condamnations d'adultes en 2017: Léger recul des jugements pénaux chez les adultes en 2017, communiqué de presse de l'OFS du 4.6.2018 (retiré le 6.6.2018).

³⁵ Code pénal suisse du 21.12.1937 (CP; RS 311.0).

³⁶ Voir, p. ex., Der Streit um die Härtefall-Quote. In: Aargauer Zeitung, 6.6.2018; Irrtum im Statistikamt. In: Berner Zeitung, 6.6.2018.

³⁷ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

³⁸ Condamnations d'adultes en 2017 – Communication de l'OFS, communiqué de presse de l'OFS du 4.6.2018.

³⁹ Il s'agissait en l'occurrence de l'OFS, de l'OFJ et de fedpol.

Etude sur le revenu des médecins: La deuxième affaire étudiée par la sous-commission concerne la publication d'une étude commandée par l'OFSP sur les revenus, les prestations relevant de l'assurance obligatoire des soins et la situation d'emploi des médecins. Le communiqué de presse d'accompagnement, publié fin octobre 2018, annonçait que les revenus des médecins en Suisse étaient nettement plus élevés que ne le suggéraient les précédentes analyses⁴⁰. Les médecins ont fortement critiqué cette étude, notamment concernant la base de données utilisée, la méthode de calcul et l'ancienneté des données⁴¹. La Fédération des médecins suisse (FMH) a renvoyé à un document publié quelques mois auparavant par l'OFS, avec des résultats très différents⁴². Pour elle, l'étude se fondait sur des chiffres périmés et donnait un poids trop important à des valeurs statistiquement anormales.

L'OFSP a déclaré à la commission que les remarques finales de son étude signalaient les difficultés et limites de celle-ci (incertitudes concernant la qualité des données et la reconstitution de la population de médecins à partir des données de registre existantes, difficulté de l'extrapolation à partir de temps de travail individuels, composition des revenus à partir de différentes branches d'assurance) et qu'elles faisaient mention du document de l'OFS cité par la FMH, mais que l'office avait renoncé à mentionner ces éléments dans son communiqué de presse du 29 octobre⁴³.

L'OFSP suit lui aussi, en matière de publication, une procédure bien définie. Selon ses indications, la communication relative à l'étude en question a été planifiée à l'avance et a donné lieu à des concertations sur le fond entre les services compétents (l'OFSP, l'Office fédéral des assurances sociales [OFAS] et l'OFS). Une coordination politique a été effectuée avec le SG-DFI⁴⁴.

La CdG-N constate que, après chacune des deux affaires examinées, des mesures ont été prises afin d'améliorer les procédures préalables à la publication d'informations touchant des sujets politiquement sensibles. Dans le cas de la statistique des expulsions, la commission d'experts compétente s'est réunie en séance extraordinaire suite au retrait du communiqué de presse afin d'examiner les résultats publiés. Elle en a confirmé l'exactitude. Il est prévu que les échanges entre l'OFS et les services spécialisés de l'administration fédérale soient renforcés et que les données statistiques soient mieux encadrées sur le fond comme sur la forme lors de leur publication. De plus, la direction de l'OFS prévoit d'améliorer sa perception des sujets politiquement sensibles par le biais d'un compte-rendu régulier. À l'échelon départemental, le DFI était en train, au moment de l'élaboration du présent rapport, de

⁴⁰ Revenus des médecins: une étude améliore la transparence, communiqué de presse de l'OFSP du 29.10.2018.

⁴¹ La FMH demande une discussion équitable au lieu d'une approche sélective fondée sur des aberrations statistiques, communiqué de la FMH du 29.10.2018.

⁴² OFS (2018): Première relevé «Données structurelles des cabinets médicaux et centres ambulatoires» (MAS 2015): Analyse de la participation et de la population du 20.3.2018.

⁴³ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

⁴⁴ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

mettre au point un programme de communication interne en vue d'améliorer la concertation en son sein (voir chap. 2.3)⁴⁵.

La CdG-N constate que dans les deux cas étudiés, ce n'est pas la communication de l'administration fédérale en soi qui a posé problème, mais davantage l'objet de celle-ci. Pour ce qui est des expulsions, ce sont des interprétations différentes d'une nouvelle loi qui ont produit des résultats statistiques différents quant à l'application de la clause de rigueur, laquelle est controversée sur le plan politique. S'agissant du salaire des médecins, les relations entre l'OFSP et le corps médical étaient déjà tendues avant la publication de l'étude en question en raison des négociations en cours sur la structure tarifaire pour les prestations médicales ambulatoires (Tarmed)⁴⁶. La CdG-N constate néanmoins avec satisfaction que les services concernés ont tiré les leçons de ces deux affaires en matière de relations publiques et pris ou prévu des mesures d'amélioration concrètes.

La Confédération est tenue, en vertu de la loi et de la Constitution (Cst.), d'informer le public, même sur des sujets politiquement sensibles ou controversés. Il est inévitable que certains de ces sujets suscitent des réactions chez un certain nombre d'acteurs. La CdG-N estime cependant que l'administration fédérale doit veiller à ce que sa communication ne permette, dans la mesure du possible, aucune erreur d'interprétation de la part de ses destinataires et qu'elle doit, lorsque cela fait sens, fournir des informations complémentaires ou renvoyer à celles-ci. Les auditions ont révélé que les unités administratives sont conscientes du caractère politiquement sensible de certaines thématiques. Afin de garantir une communication appropriée sur ces sujets, il faut que ceux-ci soient identifiés suffisamment tôt et traités avec soin⁴⁷.

Lors des auditions qu'elle a menées, la CdG-N a également évoqué avec les représentants de l'administration la question des indiscretions. Le devoir d'information des unités administratives est limité par différents facteurs, notamment le secret de fonction, la sauvegarde d'intérêts publics prépondérants et d'intérêts privés légitimes, et la confidentialité expresse de la procédure de co-rapport (préalable aux décisions du Conseil fédéral)⁴⁸. Selon les lignes directrices de la CSIC, les informations publiées par l'administration fédérale devraient toujours provenir d'une source identifiable qui puisse être citée⁴⁹. Les services d'information jouent à cet égard un rôle important de filtre (voir chap. 2.2.1).

Malgré ces précautions, l'administration fédérale est régulièrement confrontée à des problèmes d'indiscretions, ce que la CdG-N considère comme un problème grave pour l'activité d'information de la Confédération. Les deux CdG ont déjà évoqué ce problème dans des rapports antérieurs, notamment ceux sur la transmission de données clients d'UBS aux États-Unis, sur la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, ou encore sur la démission du président de la Banque nationale suisse

⁴⁵ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

⁴⁶ Cf. Trickereien im Streit um die Ärztelöhne. In: BernerZeitung, 7.11.2018.

⁴⁷ Art. 180, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101).

⁴⁸ Art. 10, al. 3, et 21 LOGA.

⁴⁹ ChF (2015): Lignes directrices de la CSIC, p. 7.

(BNS)⁵⁰. La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a signalé les conséquences financières potentielles, pour l'État, d'indiscrétions de ce genre dans son rapport sur les cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: elle considère qu'il est urgent de prendre des mesures par rapport aux indiscrétions qui émanent du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale et invite le Conseil fédéral à «adopter sans retard des mesures visant à permettre au gouvernement d'examiner les affaires de l'État classifiées confidentielles ou secrètes sans que l'opinion publique en ait été informée en amont, soit avant leur traitement par le Conseil fédéral ou avant la communication médiatique planifiée par le Conseil fédéral⁵¹».

La CdG-N précise que la thématique des indiscrétions ne faisait pas partie du mandat d'évaluation du CPA. La commission déplore qu'il y ait régulièrement des fuites d'informations et des indiscrétions émanant de l'administration fédérale. Elle estime que le Conseil fédéral doit continuer à chercher des moyens de garantir la confidentialité des informations lorsque cela s'avère nécessaire.

2.3 Directives relatives aux relations publiques

Les directives communes relatives aux relations publiques de la Confédération reposent sur les lignes directrices de la CSIC⁵², leurs bases légales figurent dans la LOGA et dans l'ordonnance qui s'y rapporte⁵³. Le CPA constate qu'au niveau des départements, les directives sont très hétérogènes et ne permettent donc pas de garantir que la communication de la Confédération envers le public soit uniforme⁵⁴. Pour la CdG-N, cette hétérogénéité n'a rien d'étonnant vu le caractère très général des bases légales. Les départements réglementent eux-mêmes leurs propres relations publiques et celles de leurs unités en jouissant d'une large autonomie. De ce point de vue, il est pertinent que chaque département suive sa propre stratégie et ses propres concepts de communication. La question de savoir à quel niveau les directives devraient être fixées afin que toutes les unités administratives pratiquent des relations publiques appropriées ne peut être tranchée de manière générale. La CdG-N constate toutefois que la disparité des directives n'a pas d'effet négatif sur les relations publiques de la Confédération (voir chap. 2.1).

⁵⁰ Les autorités sous la pression de la crise financière et de la transmission de données clients d'UBS aux États-Unis, rapport des CdG des Chambres fédérales du 30.5.2010, chap. 3.6.5.1.1 (FF 2011 3209 3288); Gestion par les autorités fédérales de la crise diplomatique entre la Suisse et la Libye, rapport de la CdG-E du 3.12.2010, chap. 3.1 et 5.4 (FF 2011 3901 3989); Gestion par le Conseil fédéral des événements ayant mené à la démission du président de la BNS: entre dimension politique et compétences de surveillance, rapport des CdG des Chambres fédérales du 15.3.2013, chap. 2.2 et. 6 (FF 2013 5047 5064).

⁵¹ Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération: enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT, rapport de la DélFin du 27.6.2019, chap. 3 (pas encore publié dans la FF).

⁵² ChF (2015): Lignes directrices de la CSIC.

⁵³ Voir note de bas de page 2.

⁵⁴ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

2.3.1 Directives générales

Les lignes directrices de la CSIC ont été élaborées par la ChF et approuvées en 2015. Elles renvoient à l'obligation qu'ont les services d'information de fournir des informations crédibles, complètes et adaptées au public. Elles exposent chaque principe dans un court paragraphe avant de détailler les responsabilités de la ChF, des départements et des unités administratives. La CdG-N constate que, malgré leur caractère général, ces lignes directrices fournissent une base appropriée aux activités de communication et d'information de l'administration fédérale. Un degré de précision plus élevé ou des directives relatives à des produits de communication spécifiques ne seraient pas utiles de son point de vue, car ils ne tiendraient pas forcément compte de la multiplicité des objectifs et des destinataires des relations publiques.

La ChF a aussi élaboré des directives générales⁵⁵ quant à l'usage des médias sociaux (voir chap. 2.4.2), qui ont été discutées et adoptées par la Conférence des secrétaires généraux (CSG) en 2011. Celles-ci ne portent toutefois que sur des aspects formels (image, utilisation de photos, plurilinguisme, etc.) et non sur le contenu des publications (voir chap. 2.4.2). La CSG a adopté en 2013 des dispositions supplémentaires relatives aux médias sociaux, visant à assurer l'uniformité de l'image des autorités fédérales sur les médias sociaux; celles-ci s'intègrent dans le Corporate Design de la Confédération (CD Bund)⁵⁶.

2.3.2 Directives au niveau des départements et des offices

Outre les lignes directrices de la CSIC, la plupart des départements fondent leurs relations publiques sur un concept interne d'information et de communication. Selon l'évaluation du CPA, ces concepts précisent d'une manière satisfaisante les aspects examinés. La plupart d'entre eux fixent (du moins en partie) les responsabilités et les procédures à suivre. Toutefois, la CdG-N constate des disparités parfois considérables entre les degrés d'approfondissement des différents concepts. Les directives du DFAE, par exemple, centralisent les responsabilités au service d'information du département (Information DFAE). Le Département fédéral des finances (DFF), le DDPS et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) ont eux aussi défini les compétences des différents services responsables de la communication externe et les procédures à suivre, seul le DEFR renvoie aux différentes unités administratives pour les détails. Le concept d'information du Département fédéral de justice et police (DFJP) concerne l'ensemble du département, y compris donc ses unités administratives, pas seulement le secrétariat général (SG-DFJP) et le Service d'information DFJP qui y est rattaché. Il fixe les principes régissant les activités d'information du département, mais ne définit ni responsabilités ni procédures, hormis la responsabilité générale du SG-DFJP pour l'élaboration de la politique d'information du département. Des directives et des instructions existent cependant à cet effet⁵⁷. Certaines directives donnent aussi des précisions sur

⁵⁵ Webforum / Conférence des secrétaires généraux (2011): Utiliser les médias sociaux dans l'administration fédérale.

⁵⁶ Lettre de la ChF à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 22.8.2019.

⁵⁷ Lettre du SG-DFJP à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 23.9.2019.

les produits de communication et sur les exigences auxquelles doit satisfaire leur contenu. Le DFAE, par exemple, énumère les groupes cibles et les canaux d'information et précise le contenu propre à chaque instrument. Le DFF et le DEFR formulent des objectifs de communication par groupe cible et règlent les responsabilités quant aux différents produits. Le DFJP et le DDPS ne donnent que des indications partielles sur les produits de communication⁵⁸.

La CdG-N constate que les concepts du DFAE, du DFF et du DEFR renvoient explicitement aux principes de communication de la CSIC, tandis que le DFJP et le DDPS ont eux-mêmes fixé des principes qui correspondent sur le fond à ceux de la CSIC⁵⁹. Au moment de l'évaluation du CPA, seuls le DETEC et le DFI étaient dépourvus de propre concept de communication à l'échelon du département. Depuis lors, la CdG-N a appris que le DFI s'était attelé à l'élaboration d'un tel document (situation à la mi-mai 2019)⁶⁰. Le DETEC a également indiqué qu'il prévoyait l'élaboration de lignes directrices en matière de communication (situation à la fin août 2019)⁶¹.

À l'échelon des offices, la CdG-N constate également, sur la base de l'évaluation du CPA, de fortes disparités dans la réglementation des activités de communication. Certains, comme l'OFEV, l'OFSP ou le Groupement Défense, ont élaboré un concept de communication très détaillé, tandis que d'autres, comme le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), disposent d'un document plus succinct⁶². En août 2019, le SEM a adopté son propre concept de relations publiques.⁶³ L'enquête du CPA a révélé que les offices des deux départements dépourvus d'un concept propre (DFI et DETEC) possédaient, en matière de relations publiques, des directives parfois très détaillées⁶⁴, une solution que la CdG-N qualifie de pragmatique. La commission constate que, dans les unités administratives examinées, l'hétérogénéité des directives ne semble pas nuire à la qualité des activités de communication. Il convient toutefois de préciser que l'évaluation du CPA ne portait que sur une sélection d'unités administratives; cette conclusion ne peut donc pas être généralisée.

Les différences de directives à l'échelon des départements et des offices tiennent essentiellement à la large autonomie dont jouissent les départements en matière de relations publiques (voir chap. 2.2). En conséquence, l'échelon hiérarchique auquel sont précisées les directives varie lui aussi. Lorsque le département est suffisamment explicite, les offices ont tendance à ne pas aller plus loin. Dans le cas contraire, ils édictent généralement eux-mêmes les directives nécessaires⁶⁵. Globalement, la CdG-N n'a constaté dans les directives des départements ou des offices aucune contradiction sérieuse avec les lignes directrices de la CSIC qui soit susceptible de mettre en péril la qualité des relations publiques de la Confédération.

⁵⁸ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

⁵⁹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

⁶⁰ Procès-verbal de la séance de la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 17.5.2019.

⁶¹ Lettre de la cheffe du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 27.8.2019.

⁶² Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

⁶³ Concept de relations publiques du SEM du 2.8.2019 (uniquement en allemand).

⁶⁴ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3.

⁶⁵ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3.

La question de savoir à quel échelon les directives relatives aux relations publiques devraient être fixées ne peut être tranchée de manière définitive⁶⁶. La CdG-N estime cependant qu'il serait judicieux que chaque département définisse des exigences minimales auxquelles doivent répondre ses relations publiques afin de garantir une certaine homogénéité de son activité de communication. En fin de compte, l'adéquation politique de la communication relève de la responsabilité de la cheffe ou du chef de département. Les directives départementales ne doivent toutefois pas être détaillées au point d'empêcher les unités administratives de pratiquer une communication appropriée. Les offices doivent être en mesure, si nécessaire, de les préciser ou de les compléter en fonction de leurs besoins.

Recommandation n° 3 Exigences minimales pour les relations publiques des départements

La CdG-N invite le Conseil fédéral à veiller à ce que chaque département dispose d'un concept de communication fournissant des exigences minimales quant aux compétences et à la répartition des rôles, aux procédures, aux produits de communication envisagés et aux objectifs en matière de relations publiques.

2.4 Produits de communication

L'évaluation du CPA montre que les produits de communication de la Confédération sont globalement conformes aux besoins des journalistes. Les produits de communication classiques, tels que les communiqués de presse, trouvent d'ailleurs régulièrement écho dans la presse. L'adéquation et l'utilisation d'autres publications, qui ne sont pas principalement destinées aux journalistes, est par contre difficile à estimer, faute d'informations à ce sujet. Les journalistes sont par ailleurs critiques quant à l'usage que fait la Confédération des réseaux sociaux, non sur le fait que la Confédération soit présente sur de tels canaux, mais sur la manière dont elle utilise ces outils.

2.4.1 Utilisation des produits de communication par leurs destinataires

Les journalistes, groupe cible important du travail de communication de la Confédération, considèrent les produits de communication de l'administration fédérale comme globalement appropriés. Plus de 80 % de ceux ayant répondu aux questions du CPA qualifient d'«utiles» ou de «très utiles» notamment les communiqués de presse, les conférences de presse, les informations obtenues auprès des services de communication ou des services spécialisés, les sites Internet et les discussions de fond. L'évaluation du CPA révèle par ailleurs que près de 28 % des communiqués de presse émis par la Confédération sont repris par les médias suisses, ce qui constitue un pourcentage de résonance important pour l'activité d'information⁶⁷.

⁶⁶ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3.

⁶⁷ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2.

Outre les produits qui viennent d'être évoqués, l'administration fédérale publie de nombreuses informations sous forme d'imprimés (magazines, revues) et de newsletters. Les magazines et les revues suscitent chez les journalistes interrogés un intérêt modéré⁶⁸. Cela pourrait tenir au fait que ces publications s'adressent à un autre cercle de destinataires et que leur contenu comme leur rythme de parution conviennent moins à une utilisation immédiate par la presse quotidienne.

En 2016, l'administration fédérale centrale a publié 43 périodiques⁶⁹. Les publications sont généralement diffusées à la demande, par courrier postal ou électronique. Les abonnements correspondants sont en principe reconduits tacitement, sans que les destinataires soient interrogés quant à leur intérêt.

Le CPA a par ailleurs constaté des différences s'agissant du degré de conversion au numérique des imprimés. Même s'il ne peut en résulter que des économies réduites⁷⁰, la CdG-N estime qu'il serait judicieux d'explorer plus avant le potentiel de digitalisation de ces publications, car le numérique facilite et élargit par conséquent l'accès à celles-ci.

Les médias sont des destinataires importants des relations publiques de la Confédération, mais ils ne sont pas les seuls. Les informations livrées dans les publications périodiques s'adressent aussi aux citoyens, aux associations et aux spécialistes de différents domaines. Or, selon l'enquête du CPA, les unités administratives examinées connaissent mal les groupes cibles autres que les médias et évaluent rarement l'adéquation de leurs produits de communication envers ceux-ci, et l'utilisation qu'ils en font. La CdG-N constate qu'elles pourraient faire davantage à cet égard. Sur les huit unités administratives examinées par le CPA, trois seulement consultent les lecteurs de leurs publications sur leur utilisation de celles-ci et sur leurs besoins, et encore, de façon plutôt sporadique⁷¹.

⁶⁸ Seuls 36 % des sondés qualifient ces imprimés d'utiles. Voir rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2, p. 34.

⁶⁹ Question Reimann «État des imprimés produits par l'administration fédérale centrale et décentralisée, les commissions extraparlimentaires et les institutions financées principalement par la Confédération» du 15.3.2018 (18.1016).

⁷⁰ Les coûts d'impression ne représentent qu'une faible partie du coût de production de ces publications. Voir rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2.

⁷¹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2.

Recommandation n° 4 Publications périodiques de l'administration fédérale

La CdG-N invite tout d'abord le Conseil fédéral à examiner le potentiel d'une numérisation accrue des publications périodiques de la Confédération.

Elle l'invite ensuite à réaliser une enquête sur l'utilisation de ces publications (notamment les magazines et les revues) et à lui communiquer les mesures qui seront prises sur cette base.

Elle lui suggère enfin de réfléchir à la mise en place d'un mécanisme permettant de vérifier périodiquement l'utilisation de ces publications.

2.4.2 Utilisation des réseaux sociaux par la Confédération

Tous les départements et la plupart des unités administratives examinées utilisent au moins l'une des plateformes numériques les plus connues que sont Twitter, Facebook, Youtube et Instagram⁷². Le CPA a constaté des disparités importantes s'agissant de la présence de l'administration fédérale sur les réseaux sociaux. La ChF a élaboré des directives générales quant à l'usage des médias sociaux, qui ont été discutées et adoptées par la CSG en 2011, mais elles ne portent que sur des aspects formels (image, utilisation de photos, plurilinguisme, etc.) et non sur le contenu des publications (voir chap. 2.3)⁷³.

Le CPA a aussi interrogé les journalistes sur l'image de la Confédération sur les réseaux sociaux. Il en est ressorti qu'aucun des professionnels consultés ne jugeait utile l'activité de communication sur ces plateformes. Il est intéressant de relever que les sondés ne critiquent pas en soi le fait que la Confédération fasse usage de tels réseaux sociaux, mais la façon dont elle apparaît sur ces canaux et les informations qu'elle y diffuse. Ils lui reprochent notamment d'utiliser fréquemment le service de messages courts Twitter pour diffuser des informations qui ont déjà été publiées au moyen des canaux traditionnels (par communiqué de presse, p. ex.)⁷⁴, donc d'employer les réseaux sociaux comme un multiplicateur d'informations au lieu d'exploiter leurs avantages spécifiques (partage de contenus audiovisuels, possibilités d'interagir avec la population, etc.). La CdG-N estime qu'il vaudrait la peine d'examiner l'usage que fait la Confédération des réseaux sociaux afin de déterminer le potentiel que recèlent ces outils pour les relations publiques. La commission a été informée que la ChF s'était fixé comme objectif pour l'année 2020 d'élaborer une stratégie et des lignes directrices pour l'utilisation des médias sociaux par le Conseil fédéral et la ChF et de les coordonner avec les départements⁷⁵. La CdG-N se félicite de ce mandat confié à la ChF et invite le Conseil fédéral à procéder à un examen général de l'utilisation des médias sociaux par l'administration fédérale sur cette base.

⁷² Voir liste des comptes officiels des départements et des unités administratives examinées à l'annexe 2 du rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N.

⁷³ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1.

⁷⁴ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2.

⁷⁵ Lettre de la ChF à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 22.8.2019.

Recommandation n° 5 Utilisation des réseaux sociaux par la Confédération

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner les modalités d'utilisation des réseaux sociaux par l'administration fédérale et à mettre en évidence les avantages spécifiques de ces outils pour les relations publiques de la Confédération. Il est notamment invité à indiquer l'orientation stratégique à adopter pour l'usage de ces canaux de communication et préciser quelle est la plateforme à utiliser selon le type d'information. Elle le prie de rendre compte des résultats de cet examen et des mesures décidées sur cette base dans un rapport.

2.5 Coûts

Les dépenses de la Confédération en matière de relations publiques sont stables depuis 2010 et s'élèvent à quelque 80 millions de francs par an. Si elles ont augmenté de près de 4,3 millions de francs en 2018, cela s'explique essentiellement par des saisies ultérieures concernant des dépenses matérielles et des charges de personnel au DDPS. Cela dit, les types de coûts ont connu des évolutions très différentes. Alors que les charges de biens et services ont nettement reculé, on constate une augmentation sensible des charges de personnel. En l'état actuel des choses, les unités administratives jouissent d'une grande marge de manœuvre pour ce qui est de la saisie de leurs coûts de communication. Il en résulte une certaine hétérogénéité, qui nuit à la transparence.

2.5.1 Évolution des coûts

Selon le rapport du CPA, les dépenses de la Confédération en matière de relations publiques sont restées stables pendant la période examinée. Elles avoisinent les 80 millions de francs par an, ce qui représente, pour l'ensemble de la période examinée, de 0,12 à 0,14 % des dépenses totales de la Confédération. La répartition de ce montant entre les départements fait apparaître des différences importantes, tant en termes du montant des dépenses que de l'affectation de celles-ci. En 2018, c'est le DDPS qui affiche les dépenses les plus élevées, soit 15,2 millions de francs. Ce sont 4,3 millions de plus que l'année précédente. Cette augmentation s'explique en grande partie par des saisies ultérieures concernant des dépenses liées au Web et des charges de personnel pour des travaux de traduction.⁷⁶ À l'autre bout du classement, on trouve le DFJP, qui n'a dépensé que 4,9 millions de francs en 2018. Quant à l'affectation des fonds, l'information directe constitue le plus gros poste de dépenses du DDPS et du DFF, alors qu'au DETEC et au DFJP, c'est le service de presse et d'information qui figure au premier rang⁷⁷.

⁷⁶ Lettre du SG-DDPS à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 23.9.2019.

⁷⁷ Message du Conseil fédéral du 22.3.2019 concernant le compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2018, p. 55.

La CdG-N constate que les charges de personnel n'ont cessé d'augmenter ces dernières années, à l'inverse des charges de biens et services, qui se sont réduites⁷⁸. Les premières englobent la rémunération de toutes les personnes chargées des relations publiques dans l'administration⁷⁹, les secondes recouvrent les coûts de production et de diffusion des produits de communication des départements et des offices ainsi que les prestations externes en matière de relations publiques. L'évolution des coûts reflète une tendance à l'internalisation des tâches (les coûts liés aux prestations externes ont diminué depuis 2007 de près de 3,7 millions de francs)⁸⁰. Par ailleurs, elle pourrait également s'expliquer par des économies découlant du développement des moyens de communication numériques (voir chap. 2.4.1).

La CdG-N se félicite de la stabilité des charges annuelles liées aux relations publiques pendant la période examinée. Elle invite le Conseil fédéral à continuer de suivre de près leur évolution. Bien qu'aucune augmentation notable n'ait été observée au cours des dix dernières années, la question des coûts de communication de la Confédération fait régulièrement débat. Les saisies ultérieures ayant dû être réalisées au DDPS en 2018 montrent par ailleurs qu'un suivi étroit de l'évolution des coûts liés aux relations publiques est nécessaire. Selon la CdG-N, les responsables de la communication doivent être d'autant plus conscients de l'importance politique de cette question.

Recommandation n° 6 Contrôle de l'évolution des coûts de relations publiques

La CdG-N invite le Conseil fédéral à continuer de suivre de près l'évolution des coûts dans le domaine de la communication. Elle le prie en outre de prendre des mesures afin que les responsables de la communication au sein de l'administration fédérale prennent davantage conscience de l'importance de la question des coûts et de veiller à ce que les départements procèdent à un contrôle régulier de leurs coûts de communication.

2.5.2 **Transparence de la saisie des coûts**

La comptabilisation des coûts de relations publiques est régie par une procédure que le Conseil fédéral a approuvée le 8 novembre 2006⁸¹. À cette procédure s'ajoutent les directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération. Depuis 2007, les coûts de relations publiques sont saisis chaque année dans le compte d'État de la Confédération au moyen d'un système de planification et de pilotage distinct du compte financier. Le compte d'État leur consacre chaque année un chapitre de deux ou trois pages. Les chiffres y sont présentés par

⁷⁸ Les charges de personnel s'élevaient en 2007 à 40 millions de francs pour 237 postes à plein temps, en 2018 à 54,7 millions de francs pour 319 postes à plein temps. Message du Conseil fédéral du 22.3.2019 concernant le compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2018, p. 56.

⁷⁹ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.3.

⁸⁰ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.3.

⁸¹ AFF (2017), Wegleitung zur Erfassung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit des Bundes, 13.9.2017.

domaine d'activités (affectation), par type de coûts (charges de personnel ou de biens et services) et par unité organisationnelle. Ils sont assortis d'un bref commentaire du département décrivant les principaux développements⁸².

La CdG-N note que les instructions relatives à la saisie des coûts paraissent claires pour les personnes concernées. Elle constate par contre que l'affectation des coûts de communication peut porter à confusion sur certains points. Par exemple, la distinction entre les tâches qui relèvent de l'«information directe» et celles du «service de presse et d'information» n'est pas toujours évidente. De plus, bon nombre de tâches de relations publiques s'inscrivent dans des projets, ce qui les rend difficiles à classer. Par ailleurs, l'évaluation du CPA a montré que l'activité de traduction n'est pas systématiquement intégrée aux coûts de communication, alors qu'elle représente un élément important des relations publiques. Même si ces difficultés ne remettent pas fondamentalement en question les valeurs globales indiquées dans les comptes d'État, l'évaluation du CPA mène la CdG-N à émettre certains doutes quant à la transparence de la catégorisation utilisée et des coûts de traduction.

La commission est consciente de la difficulté de délimiter clairement les activités liées à des projets complexes. Il semble cependant que les responsables de l'information (que ce soit à l'échelon de l'unité administrative ou du secrétariat général) aient peu conscience des enjeux liés à la saisie correcte des coûts, ce qui soulève des interrogations sur le contrôle des coûts dans les départements et les unités administratives⁸³.

À ce propos, la CdG-N constate les coûts liés au CME n'étaient jusqu'à récemment pas comptabilisés dans les charges de relations publiques (voir chap. 2.2.1). C'est d'autant plus surprenant que l'une des tâches principales du CME relève de la communication et qu'aucune directive ne prévoyait qu'il ne fallait pas prendre en considération le CME dans les coûts de relations publiques. Quoiqu'il en soit, cette exclusion a influencé à la baisse le calcul des coûts globaux de relations publiques de la Confédération dans les comptes d'État et a empêché l'estimation précise des dépenses de relations publiques du DDPS. La CdG-N se félicite de ce que, grâce au travail du CPA, la pratique comptable relative au CME sera modifiée à partir de 2019, le compte d'État indiquant à l'avenir les coûts de ce centre dans les dépenses de relations publiques⁸⁴.

⁸² Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.1.

⁸³ Rapport du CPA du 3.5.2019 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.1.

⁸⁴ Message du Conseil fédéral du 22.3.2019 concernant le compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2018, p. 55; Lettre du SG-DDPS à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 23.9.2019.

Recommandation n° 7 Déclaration et catégorisation des coûts de toutes les activités d'information et de communication

La CdG-N invite le Conseil fédéral à vérifier s'il existe d'autres unités administratives exécutant des tâches de communication qui, comme c'était le cas pour le CME jusqu'en 2018, ne sont pas mentionnées comme telles dans le compte d'État.

Elle l'invite en outre à vérifier s'il serait opportun que l'AFF et les départements clarifient la caractérisation des coûts liés aux activités d'information et de communication et aux travaux de traduction.

3 Conclusions et prochaines étapes

La CdG-N, se fondant sur l'évaluation du CPA et sur ses propres travaux, constate que les relations publiques de la Confédération et les informations publiées par celle-ci sont globalement appropriées. Malgré des directives hétérogènes et une coordination restreinte, l'administration fédérale parvient à assurer une communication cohérent, rapide et continue⁸⁵.

Les relations publiques sont prises en tenaille entre, d'un côté, l'autonomie des départements et, de l'autre, la nécessité pour la Confédération d'afficher vis-à-vis de l'extérieur une image aussi cohérente que possible. Les départements portent la responsabilité de l'information et de la communication dans leur domaine et règlent les tâches d'information qui incombent aux unités qui leur sont subordonnées. Il en résulte, d'un département à l'autre, une grande hétérogénéité des directives en matière de relations publiques. La CdG-N estime que la ChF maintient un équilibre approprié entre ces deux exigences. Elle invite toutefois le Conseil fédéral à veiller à ce que chaque département définisse des exigences minimales pour ses relations publiques.

La CdG-N n'a constaté, dans les relations publiques de la Confédération, aucune lacune majeure susceptible de nuire à l'accomplissement du devoir d'information et de communication prescrit par la Constitution et par la loi. Elle a acquis une impression positive de l'activité de communication de l'administration fédérale, et c'est dans l'exploitation des compétences existantes qu'elle voit le plus gros potentiel d'optimisation. Elle se demande même s'il ne serait pas opportun de centraliser certaines tâches transversales, par exemple en matière de communication audiovisuelle, domaine dans lequel le CME dispose d'un savoir-faire auquel les unités administratives extérieures au DDPS n'ont encore que trop rarement recours.

⁸⁵ Voir l'art. 10 al. 2 LOGA.

La CdG-N relève par ailleurs l'importance d'une communication adaptée à ses destinataires. Les médias constituent un groupe cible majeur de l'activité de communication de la Confédération, un partenaire et un multiplicateur important des informations fournies par celle-ci, mais leurs besoins ne sont pas forcément les mêmes que ceux de l'administration. La difficulté consiste à trouver un équilibre entre des relations aussi ouvertes que possible avec les médias et une information cohérente du public. Les responsables devraient en être conscients et disposer de la sensibilité nécessaire pour établir cet équilibre. Outre les médias, le travail de communication de la Confédération s'adresse aussi aux citoyens, aux associations et aux spécialistes de différents domaines. Toutefois, on connaît mal l'usage que font ces destinataires des publications officielles. La CdG-N estime qu'il faut combler cette lacune.

La commission voit un autre défi dans l'utilisation des réseaux sociaux par la Confédération. Elle constate là aussi une grande hétérogénéité entre les départements ou leurs unités administratives et un manque de stratégie dans la diffusion d'informations sur les différentes plateformes. Pour la CdG-N, ces outils présentent une opportunité en termes d'interaction avec la population, ce qui représenterait une vraie valeur ajoutée par rapport aux modes de communication classiques.

Enfin, la CdG-N appelle à une vigilance particulière s'agissant du contrôle et de la transparence des coûts. En effet, bien que les charges globales annuelles de relations publiques soient restées stables pendant la période étudiée, elles font régulièrement débat. La commission estime par conséquent que les responsables de la communication doivent impérativement être conscients de l'importance politique de la question des coûts et que l'attention nécessaire soit portée à ceux-ci.

La CdG-N invite le Conseil fédéral à donner son avis sur les constatations et les recommandations du présent rapport d'ici au 29 janvier 2020, et à lui indiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

Pour terminer, la CdG-N précise que le CPA a concentré son examen sur les relations publiques courantes de la Confédération, c'est-à-dire notamment les activités des services de presse et d'information et les informations directes émises par les différentes unités administratives. Plusieurs autres sujets d'actualité, qui ne font pas l'objet principal de cette enquête, présentent des interfaces avec les relations publiques: on peut par exemple citer l'exactitude des informations concernant les votations populaires⁸⁶, la procédure d'accès aux documents officiels prévue par la LTrans⁸⁷ ou encore la communication personnelle des cheffes et chefs de départements⁸⁸. La CdG-N se réserve la possibilité d'approfondir ces sujets dans le cadre de ses travaux futurs.

15 octobre 2019

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national:

La présidente, Doris Fiala

La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFI/DETEC,
Thomas de Courten

Le secrétaire de la sous-commission DFI/DETEC,
Nicolas Gschwind

Collaboratrice scientifique, secrétariat des CdG,
Marija Stosic

⁸⁶ Des erreurs ayant été découvertes dans les explications du Conseil fédéral concernant la votation du 25.11.2018, et de tels incidents s'étant déjà produits antérieurement, la CdG-N a décidé fin 2018 de se pencher sur ce sujet. Elle a pris acte du fait que le chancelier de la Confédération avait chargé un groupe de travail d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral, des mesures en vue d'améliorer les bases de décision utilisées dans le processus législatif. Le Conseil fédéral a publié ces mesures le 21.6.2019, à la suite de l'annulation, par le Tribunal fédéral, de la votation populaire du 28.2.2016 sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage». Elles visent à garantir la qualité des informations dans le processus législatif, dans le cadre des explications du Conseil fédéral concernant les votations et en cas de modification des données utilisées pendant les délibérations parlementaires. La CdG-N continuera de suivre la mise en œuvre de ces mesures.

⁸⁷ Voir chap. 2.2.2.

⁸⁸ La CdG-N a notamment examiné la question dans le cadre de ses recherches et des travaux complémentaires sur la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure (voir rapport de la CdG-N du 28.2.2014 [FF 2014 5289] et rapport annuel 2018 des CdG et de la Délégation des CdG des Chambres fédérales du 28.1.2018, chap. 3.4.1 [FF 2019 2689]). La presse a largement critiqué la communication du Conseil fédéral relative au dossier européen (voir, p. ex., Der Bundesrat pokert im EU-Dossier. In: Schaffhauser Nachrichten, 16.11.2017; Discordances sur l'Europe au sommet de l'État. In: Le Temps, 27.1.2018; Treten an Ort statt Neustart. In: Tages Anzeiger, 1.2.2018; Bundesrat erhält Kritik und Rückendeckung beim Rahmenabkommen. In: Aargauer Zeitung, 20.6.2019; Cassis verplappert sich im EU-Dossier. In: Basler Zeitung, 29.6.2019).

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CME	Centre des médias électroniques
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération
DDC	Direction du développement et de la coopération
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
DéFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFP	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
FMH	Fédération des médecins suisses
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SG-DFI	Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur
SG-DFJP	Secrétariat général du Département fédéral de justice et police

