



## **Relations publiques de la Confédération**

### **Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil national**

du 3 mai 2019

---

---

## Quelques points sélectionnés



2050

*communiqués de presse*  
ont été publiés par la Confédération en 2018



78,6

*millions de francs: coûts  
totaux des relations pu-  
bliques* de la Confédération  
en 2017



44%

*des journalistes sondés  
rencontrent des **obstacles** à  
l'**obtention d'informations**  
auprès de l'*administration  
fédérale**



### Coordination

La Chancellerie fédérale est responsable des relations publiques du Conseil fédéral et assure la coordination entre les départements.



### Autonomie

Les départements gèrent leurs propres activités de relations publiques.



### Coûts

Les coûts des relations publiques font l'objet d'un chapitre distinct dans les comptes d'État.

---

## L'essentiel en bref

***Les relations publiques de la Confédération sont globalement adéquates. Conforme aux bases légales, la communication est, dans l'ensemble, appropriée. Toutefois, des lacunes ont été constatées en matière de précision des directives, de coordination interdépartementale et de transparence des coûts.***

*Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public (art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration). En janvier 2017, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la manière dont la Confédération effectue ses tâches de relations publiques.*

*À sa séance du 6 juillet 2017, la sous-commission compétente de la CdG du Conseil national (CdG-N), à savoir la sous-commission DFI/DETEC, a décidé que l'évaluation devait porter sur tous les départements fédéraux ainsi que sur la question des coûts et des externalisations. L'évaluation se focalise sur les activités de communication courantes de la Confédération. Par contre, elle ne porte pas sur les campagnes ou les informations liées aux votations ni sur la communication en situation extraordinaire.*

*Pour réaliser son évaluation, le CPA a mené près de trente entretiens, notamment avec les responsables des services d'information et de communication de tous les départements, de la Chancellerie fédérale, d'une sélection d'offices ainsi que des journalistes et des spécialistes de la communication. De plus, le bureau d'étude Evaluanda a été chargé de mener une enquête par questionnaire diffusée auprès des correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération. Enfin, le CPA a analysé la documentation pertinente, en particulier celle portant sur les directives et les coûts des relations publiques de l'administration fédérale.*

### ***Une communication cohérente malgré des directives hétéroclites et une coordination minimale***

*Les directives édictées au sein de l'administration fédérale sont caractérisées par une forte diversité et un niveau de précision variable. Les lignes directrices édictées par la Chancellerie fédérale sont globalement adéquates. Elles contiennent les informations minimales quant à l'organisation et à la répartition des compétences et ont pour objectif explicite la production d'une information de qualité. En revanche, les départements et les offices examinés ne disposent pas tous de directives suffisantes pour garantir que leurs activités de relations publiques soient cohérentes. L'hétérogénéité des directives reflète notamment le fait que l'organisation des activités de communication est très différenciée d'une unité organisationnelle à l'autre. Généralement, lorsque les directives d'un département sont précises, celles des offices le sont moins et inversement. L'appréciation concomitante des directives de ces deux niveaux révèle donc néanmoins une certaine complémentarité.*

---

*La Chancellerie fédérale est responsable de la coordination des activités d'information et de communication de l'administration fédérale. Ce rôle implique de trouver un certain équilibre entre veiller à ce que l'information communiquée par l'administration fédérale soit conforme aux décisions du Conseil fédéral et respecter l'autonomie des départements. La présente évaluation pointe du doigt des limites en matière de collaboration entre les départements, telles que la mise en commun de certaines compétences, notamment dans le domaine audiovisuel, ou l'échange de bonnes pratiques.*

*Malgré une grande diversité des directives et de l'organisation ainsi qu'une coordination d'ensemble minimale, l'information publiée par l'administration fédérale est jugée par les correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération comme étant cohérente et de qualité.*

### **Des coûts moyennement transparents**

*Les coûts déclarés des relations publiques de la Confédération n'ont pas augmenté depuis 2010; ils sont restés stables soit d'environ 80 millions de francs par an. Toutefois, l'enregistrement de ces coûts n'est pas uniforme. En outre, le Centre des médias électroniques, au sein du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, consacre une importante part de ses activités à la communication, mais il n'a pas été comptabilisé en tant que tel jusqu'à la présente évaluation, entraînant une sous-estimation importante des dépenses en relations publiques.*

### **Des produits adéquats mais un accès compliqué à l'information**

*Parmi les publics cibles de la communication de la Confédération, l'un des principaux sont les médias. De manière générale, ces derniers considèrent que les produits de communication publiés par l'administration fédérale répondent à leurs besoins. En revanche, l'évaluation est plus critique envers l'usage et les contenus des médias sociaux. En outre, l'accès à l'information se heurte à certains obstacles. Il est par exemple fait mention des délais de réponse de certains services et de la difficulté à s'entretenir avec des spécialistes thématiques. Du point de vue de l'administration fédérale, cet accès limité aux collaborateurs compétents s'explique par la nécessité de garantir des informations de qualité ainsi qu'une communication univoque et cohérente.*

## Table des matières

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>1107</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>1111</b>
1.1 Objet et questions de l'évaluation	1111
1.2 Méthodologie	1112
1.3 Limites de l'évaluation	1113
1.4 Structure du rapport	1114
<b>2 Les relations publiques de la Confédération</b>	<b>1114</b>
2.1 Le travail de relations publiques	1115
2.2 Organisation des relations publiques	1116
2.3 Bases légales	1117
<b>3 Adéquation des directives</b>	<b>1118</b>
3.1 Directives de la Chancellerie adéquates	1119
3.2 Directives des départements très hétérogènes	1119
3.3 Directives inabouties des unités administratives	1121
<b>4 Adéquation des activités</b>	<b>1123</b>
4.1 Coordination minimale de la Chancellerie	1123
4.2 Activités de relations publiques conformes aux lignes directrices	1125
<b>5 Transparence des coûts</b>	<b>1126</b>
5.1 Coûts des relations publiques clairement présentés dans les comptes d'État	1127
5.2 Procédures d'enregistrement moyennement transparentes	1129
5.2.1 Directives et saisies des coûts des relations publiques	1130
5.2.2 Coûts du Centre des médias électroniques	1131
5.2.3 Coûts de personnel et fonction de porte-parole	1133
5.3 Prestations externes suffisamment transparentes	1134
<b>6 Adéquation des produits vis-à-vis des médias</b>	<b>1135</b>
6.1 Accès moyennement adéquat à l'information	1136
6.2 Produits utiles pour les médias	1138
<b>7 Conclusions</b>	<b>1140</b>
7.1 Une communication cohérente malgré des directives hétéroclites et une coordination minimale	1141
7.2 Les coûts ne sont que moyennement transparents	1142
7.3 La communication est adaptée aux besoins des médias, mais l'accès aux informations reste difficile	1142

<b>Abréviations</b>	<b>1144</b>
<b>Bibliographie et liste des documents</b>	<b>1145</b>
<b>Liste des personnes interrogées</b>	<b>1149</b>
<b>Annexe 1 : Procédure d'évaluation</b>	<b>1151</b>
<b>Annexe 2 : Présence sur les réseaux sociaux</b>	<b>1152</b>
<b>Annexe 3 : Transparence des coûts: exemples supplémentaires</b>	<b>1153</b>
<b>Impressum</b>	<b>1155</b>

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Objet et questions de l'évaluation

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ont pour tâche d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public (art. 10 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]<sup>1</sup>). La Chancellerie fédérale (ChF) est chargée de planifier et de coordonner les activités de communication en collaboration avec les départements.

À leur séance du 27 janvier 2017, les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation des relations publiques de la Confédération. Les commissions se sont déjà occupées de la thématique en 2008. Des auditions des chefs et des cheffes de départements ont montré que les départements étaient très autonomes en matière de relations publiques et qu'il existait, entre les départements et entre les offices, des différences importantes concernant les responsabilités et les directives.<sup>2</sup> En outre, certaines interventions parlementaires ont également critiqué la taille et les coûts des services d'information et de communication de l'administration fédérale.<sup>3</sup> Les journalistes, quant à eux, se sont plaints de la difficulté à obtenir un contact direct avec des spécialistes thématiques. Selon les médias, le contenu des informations obtenues n'est pas toujours satisfaisant et souvent transmis avec du retard.<sup>4</sup>

Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé le 6 juillet 2017 que l'évaluation porterait sur tous les départements ainsi que sur les coûts. L'évaluation porte sur les activités de communication courantes de la Confédération, et ne porte pas sur les campagnes ou les informations liées aux votations ni sur la communication en situations extraordinaires. Les questions suivantes ont été examinées par le CPA:

1. Les directives relatives à la communication de la Confédération sont-elles adéquates?
2. Les activités de communication des départements et des unités administratives sont-elles adéquates?

<sup>1</sup> Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

<sup>2</sup> Procès-verbaux des séances des CdG des 5 et 6 mai 2008 ainsi que des 15 et 16 mai 2008.

<sup>3</sup> Par exemple: Ip. Borer «Administration fédérale. Avalanche d'informations» du 24.3.2000 (00.3146); Q Baumann «Ratio pour l'optimisation des effectifs dans le secteur de la communication et de l'information» du 21.12.2007 (07.1139); Ip. Gössi «Communication au sein de l'administration fédérale. Un puits sans fond?» du 19.6.2015 (15.3703); Ip. Föhn «Communication au sein de l'administration fédérale. Un puits sans fond?» du 19.6.2015 (15.3788).

<sup>4</sup> Par exemple: Informations-Armada. In: Neue Zürcher Zeitung, 6.5.2008; Wucherpflanze im Bundeshaus. In: Tages-Anzeiger, 11.9.2015.

3. Les coûts de la communication, y compris les prestations externes, sont-ils établis et comptabilisés de manière transparente?
4. Dans quelle mesure la communication de la Confédération est-elle adaptée aux besoins des médias?

## 1.2 Méthodologie

Pour son examen, le CPA a eu recours à différentes méthodes (cf. annexe 1). Il s'est dans un premier temps fondé sur des analyses de documents. Le corpus analysé concerne les sept départements fédéraux, la ChF ainsi qu'une sélection de huit unités administratives.<sup>5</sup> Ces dernières permettent d'illustrer les activités de relations publiques au niveau des unités administratives.

La sélection des études de cas s'est fondée sur les critères suivants: au moins une unité administrative par département, coûts des activités de la communication, importance relative de l'unité administrative en matière de relations publiques au sein d'un département et mise au jour de situations problématiques ou à l'inverse de bonnes pratiques.

L'analyse a dans un premier temps porté sur l'ensemble des directives relatives aux activités de relations publiques des départements et des offices considérés.<sup>6</sup> Ces documents ont été évalués en s'intéressant notamment à leur précision et à leur cohérence. Dans un deuxième temps, le CPA a traité la question de la transparence des coûts en se penchant sur la cohérence des montants indiqués 1. dans les comptes d'État<sup>7</sup>, 2. dans les comptes de l'Administration fédérale des finances (AFF)<sup>8</sup> et 3. dans les documents comptables des unités administratives examinées.<sup>9</sup>

Ensuite, le CPA a conduit des entretiens avec 27 personnes (cf. liste des personnes interrogées). Ces interviews ont pris la forme d'entretiens semi-structurés et ont été menés avec les responsables de la communication des secrétariats généraux de tous les départements fédéraux, avec le vice-chancelier en charge du secteur communication et stratégie, avec des responsables de la communication des unités administratives sélectionnées, avec des correspondants des médias couvrant les actualités de la Confédération ainsi qu'avec du personnel de l'AFF. Ces entretiens ont parfois été

<sup>5</sup> Office fédéral de la santé publique (OFSP), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Secrétariat d'État aux migrations (SEM), Direction du développement et de la coopération (DDC), groupement de la Défense et Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG-DFF).

<sup>6</sup> Les directives relatives à des programmes ou des campagnes n'ont pas été analysées.

<sup>7</sup> Administration fédérale des finances: Comptes d'État de 2007 à 2017 sur les relations publiques.

<sup>8</sup> AFF (2017): *Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahresvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht.*

<sup>9</sup> *«Kommentierung»* ou *«Erfassung der Kosten»*: ce document fournit un commentaire synthétique des coûts pour les services de presse et d'information, les informations directes ainsi que les campagnes pour l'année 2017.

*«Berufskategorien»*: ce document établit un relevé sous forme de pourcentage pour des catégories professionnelles prédéfinies par l'AFF.

complétés par des échanges de courriels portant sur des questions spécifiques, par exemple auprès des personnes en charge du report des coûts de la communication au sein des unités administratives.

Enfin, le CPA a mené une enquête par questionnaire auprès des correspondants des médias couvrant les actualités fédérales. Ces derniers sont en effet un public cible essentiel. Leurs contacts réguliers avec les services de presse de la Confédération en font en outre des observateurs critiques de la qualité des relations publiques de la Confédération. Les questions de l'enquête ont été formulées par le CPA, mais la diffusion, l'administration ainsi que l'analyse des données ont été effectuées par la société Evaluanda. Celle-ci a été retenue à la suite d'une procédure invitant à soumissionner. Le questionnaire laissait également la possibilité aux répondants d'exprimer leurs opinions, ou de commenter leurs choix de réponses, par des commentaires libres. Représentant une source de donnée précieuse, ils ont également été analysés dans le cadre de cette évaluation. Le questionnaire a été envoyé aux 169 correspondants accrédités des médias ainsi qu'aux 155 correspondants disposant d'une autorisation d'accès (selon les listes établies par la ChF au 3.1.2018). 80 correspondants (51 correspondants accrédités, 25 correspondants disposant d'une autorisation d'accès et 4 autres) ont rempli intégralement l'enquête, représentant un taux de participation total de 25 %. Il est à noter que les listes de correspondants de la ChF comprennent également de nombreux photographes et caméramans qui ne sont pas directement concernés par ce questionnaire. Considérant le paysage médiatique suisse et le nombre de journalistes couvrant les actualités de la Confédération, le nombre de réponses obtenues est tout à fait satisfaisant.

Le CPA a procédé à la collecte et à l'analyse des données entre le 1<sup>er</sup> juin 2018 et le 31 octobre 2018. En février 2019, l'ensemble des départements fédéraux ainsi que la ChF ont eu l'occasion de se prononcer sur le projet de rapport.

### 1.3 Limites de l'évaluation

La présente évaluation se concentre sur les activités de communication courantes de la Confédération, soit les services de presse et d'information ainsi que l'information directe. Le chap. 2.1 définit ce que couvre la notion de «relations publiques», mais du point de vue terminologique, le présent rapport ne fait pas de distinction entre les notions de communication et de relations publiques.<sup>10</sup>

L'objet de cette évaluation a été clairement délimité: elle ne porte pas sur les campagnes ou les informations liées aux votations. En effet, certaines campagnes de communication de la Confédération ont déjà fait l'objet d'évaluation.<sup>11</sup> Par conséquent, les informations fournies par la Confédération dans le cadre des votations n'ont pas été examinées, d'autant que la brochure «Explications du Conseil fédéral»

<sup>10</sup> À noter que le rapport annuel consacré aux relations publiques des comptes d'État est intitulé «Communication» de 2007 à 2009 et «Relations publiques» de 2010 à 2017.

<sup>11</sup> Büro Vatter AG (2013), *Évaluation des campagnes de communication de l'OFSP et de ses partenaires entre 2005 et 2012*, rapport publié en mai 2013 et réalisé sur mandat de l'OFSP.

faisait l'objet d'une refonte totale lors de la rédaction de la présente évaluation.<sup>12</sup> En outre, les informations sur les votations sont essentiellement fondées sur une base légale différente des activités de communication courantes de l'administration fédérale, soit la loi fédérale sur les droits politiques<sup>13</sup> et non sur la LOGA qui est au centre des activités de communication évaluées ici. Finalement, les coûts des campagnes ou des informations liées aux votations sont relativement faibles par rapport aux coûts totaux des relations publiques (cf. graphique 3).

Les activités de communication des autorités en situations extraordinaires (en cas de crise) ne sont pas non plus abordées: les CdG ayant déjà traité de cette problématique lors d'entretiens avec la ChF en 2014.<sup>14</sup> De même, l'évaluation ne porte pas sur la loi sur la transparence (LTrans)<sup>15</sup>, sa mise en œuvre ayant aussi fait l'objet d'autres recherches.<sup>16</sup> L'évaluation ne porte pas non plus sur la communication interne, dont le public cible n'est pas le même.

S'agissant des coûts des relations publiques, l'évaluation du CPA se fonde sur les chiffres disponibles au moment de l'analyse, soit les données allant jusqu'à fin 2017. Pour l'année 2018, le CPA a uniquement pris en considération les changements dans les comptes d'Etat relatifs au Centre des médias électroniques (CME), apportés suite à la présente évaluation (cf. chap. 5.2.2).

## 1.4 Structure du rapport

Le chapitre 2 décrit les contours des relations publiques, leurs organisations ainsi que les bases légales. Puis, chacun des quatre chapitres suivants répond à l'une des quatre questions posées: l'adéquation des directives fait l'objet du chapitre 3, le chapitre 4 traite de l'adéquation des activités, le chapitre 5 aborde la transparence des coûts et le chapitre 6 développe la question de l'adéquation de la communication aux besoins des médias. Enfin, les conclusions figurent au chapitre 7.

## 2 Les relations publiques de la Confédération

Dans ce chapitre, on définit d'abord ce que sont les relations publiques et la manière dont elles sont mises en œuvre au sein de la Confédération. Ensuite, on présente l'organisation des différentes unités. Enfin, on donne un aperçu des bases légales pertinentes.

<sup>12</sup> La brochure des Explications du Conseil fédéral se renouvelle. Communiqué de presse de la Chancellerie fédérale du 30.7.2018.

<sup>13</sup> Loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (RS 161.1).

<sup>14</sup> Rapport annuel 2014 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales du 30.1.2015 (FF 2015 4763 4786).

<sup>15</sup> Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans; RS 152.3).

<sup>16</sup> Büro Vatter AG (2014): Evaluation des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ); Pasquier et Meilland, IDHEAP (2009): Evaluation de la loi sur la transparence.

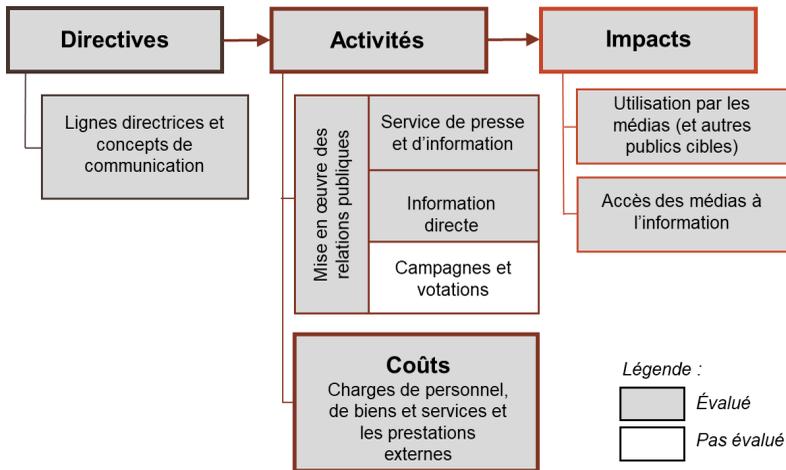
## 2.1 Le travail de relations publiques

Tout comme la notion de public, celle de relations publiques n'est pas définie de manière univoque. Les relations publiques constituent avant tout un ensemble de pratiques, inspirées du monde de l'économie privée, et ne représentent pas un concept reposant sur un corpus de littérature théorique.<sup>17</sup> De manière générale, cette notion recouvre les activités professionnelles visant à informer l'opinion publique sur les réalisations d'une collectivité ainsi que la gestion des informations et des processus de communication que ces activités impliquent.<sup>18</sup>

Le modèle d'analyse suivant (cf. graphique 1) représente les relations publiques de la Confédération articulées autour des quatre éléments retenus pour guider cette évaluation: les directives, les activités et leurs coûts ainsi que les impacts.

Graphique 1

### Modèle d'analyse



Source: CPA

Les relations publiques du Conseil fédéral et de l'administration fédérale sont fondées sur différentes bases légales concrétisées sous formes de directives. Dans le

<sup>17</sup> Gerhards, Jürgen (1998): Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, 268–274; Hardmeier, Sibylle (2005): Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz. In: Donges, Patrick (Hrsg.): Politische Kommunikation in der Schweiz. Bern: Haupt, 91–113; Weber, Katharina (2017): Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation. In: Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017, 150–167.

<sup>18</sup> Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011): Les relations publiques. Presses Universitaires de France – PUF.

cadre de cette évaluation, ce sont en particulier les lignes directrices émises par la ChF, les directives des départements ainsi que celles des offices retenus qui sont examinées.

Les activités de relations publiques de la Confédération peuvent être définies en fonction des trois domaines d'activités retenus dans les comptes d'État<sup>19</sup>: service de presse et d'information, information directe ainsi que campagnes et informations liées aux votations. Ce dernier domaine est exclu de la présente évaluation. Les activités de services de presse et d'information comprennent toutes les activités en lien avec les médias. Il s'agit notamment de la rédaction des communiqués de presse, de l'organisation de conférences de presse, du traitement des demandes ainsi que toutes autres formes de renseignements destinés aux médias. Les tâches liées à l'activité d'information directe concernent, quant à elles, la réalisation de produits imprimés (par exemples brochures, dépliants ou magazines), des sites Internet, des manifestations ou des contacts avec les citoyens.

Les coûts des activités de relations publiques sont référencés dans une rubrique spécifique des comptes d'État qui établit une distinction, d'une part, entre les trois domaines d'activité cités plus haut et, d'autre part, entre les charges de personnel et les charges de biens et services. Les charges de personnel englobent tous les pourcentages de postes occupés par des personnes assumant des tâches de relations publiques dans l'administration fédérale (rédacteurs web, traducteurs, collaborateurs spécialisés, intervenants, porte-paroles des départements et offices). Dans la rubrique biens et services, on trouve les coûts de production et de diffusion des produits de communication des départements et offices. Les prestations externes dans le domaine des relations publiques se retrouvent également dans cette catégorie.

Le dernier axe de cette évaluation se penche sur la manière dont les prestations des services d'information et de communication sont utilisées par les destinataires, surtout les médias et marginalement les autres publics. Dans cette partie se également discutés les enjeux liés à l'accès des médias à l'information.

## 2.2 Organisation des relations publiques

Les tâches de la ChF dans le domaine de la communication sont portées par le porte-parole du Conseil fédéral. Depuis sa création en l'an 2000, faisant suite à une initiative parlementaire de la CdG-N<sup>20</sup>, cette fonction est exercée par l'un des deux vice-chanceliers nommés par le Conseil fédéral. Le rôle de la ChF s'articule principalement autour de deux activités: assurer la communication du Conseil fédéral et coordonner les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements. Les départements, quant à eux, sont chargés d'informer et de communiquer dans leur domaine et règlent aussi les tâches d'information qui incombent aux unités qui leur sont subordonnées (cf. chap. 2.3). En matière d'organisation, trois groupes de départements peuvent schématiquement être distingués:

<sup>19</sup> AFF: Comptes d'État de 2007 à 2017 sur les relations publiques.

<sup>20</sup> Iv.pa CdG-N (97.429) «Fonction de porte-parole du Conseil fédéral»; avis du Conseil fédéral du 27.1.1999 (FF 1999 III 2324).

- DFI, DETEC, DFF et DEFR: les relations publiques de ces départements sont organisées de manière décentralisée. Le rôle du Secrétariat général consiste à assister le chef ou la cheffe du département dans la communication ainsi qu'à coordonner les activités de communication relevant du département. Une grande autonomie est laissée aux unités administratives dans leur gouvernance de la communication, surtout s'agissant des activités d'information directe. Dans le domaine des activités de service à la presse il y a une étroite collaboration entre les services d'information des unités administratives et ceux des Secrétariats généraux. Cette coordination opérationnelle se fait par des réunions téléphoniques quotidiennes et d'autres rencontres hebdomadaires (cf. chap. 4.1).
- DFJP et DDPS: les activités de communication de ces départements sont organisées comme celles des quatre départements précédents, sauf que la coordination des Secrétariats généraux est dominée par des liens plus étroits avec un office dont les activités de communication sont plus importantes que d'autres à l'échelle du département. Par exemple, le DFJP collabore étroitement avec le SEM et le DDPS avec le groupement de la Défense.
- DFAE: ce département est le seul à avoir adopté une structure centralisée où les activités de communication sont regroupées au niveau du Secrétariat général. Ce modèle est en place depuis 2009.

Au niveau des unités administratives, les études de cas ont également montré de grandes différences dans l'organisation de la communication. Ces disparités concernent tant les tâches des services d'information et de communication que le nombre de collaborateurs ou leurs fonctions. On trouve en effet au sein de l'administration fédérale de petits services tels que celui de la DDC, où les activités sont largement centralisées au niveau du DFAE, des services de taille moyenne comme à l'OFSP, jusqu'à de grands services comme au sein du groupement de la Défense (cf. chap. 5.2.3).

### 2.3 Bases légales

L'information du public fait partie des tâches qui sont assignées au Conseil fédéral et à l'administration fédérale par la Constitution. Il y est précisé que le Conseil fédéral renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 180, al. 2, Cst.).<sup>21</sup> Ce mandat constitutionnel a été concrétisé dans la LOGA, en vertu de laquelle le Conseil fédéral est tenu d'assurer l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public (art. 10, al. 1, LOGA). Le Conseil fédéral doit en outre informer de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend (art. 10, al. 2, LOGA).

Le porte-parole du Conseil fédéral informe le public sur mandat du Conseil fédéral (art. 10a, al. 2, let. a, LOGA) et coordonne l'information entre le Conseil fédéral, les

<sup>21</sup> Constitution fédérale (RS 101).

départements et la Chancellerie fédérale (art. 10a, al. 2, let. c, LOGA). Par ailleurs, le porte-parole du Conseil fédéral prend, en collaboration avec les départements, les mesures nécessaires à l'information du public (art. 34, al. 1, LOGA).

Le mandat d'information confié au Conseil fédéral en vertu de la Constitution et de la loi est largement délégué à la ChF. C'est elle qui élabore les principes régissant la politique de communication du Conseil fédéral (art. 23, al. 1, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA])<sup>22</sup>. Les départements et la ChF sont chargés de l'information et de la communication dans leur domaine (art. 23, al. 2, OLOGA). Les départements sont néanmoins tenus de respecter la ligne générale de la politique de communication du Conseil fédéral. Ils règlent aussi les tâches d'information qui incombent aux unités qui leur sont subordonnées. En collaboration avec la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), la ChF est responsable de la coordination de l'information ainsi que de la communication et peut arrêter des instructions à cet effet (art. 23, al. 3, OLOGA). En 2015, la ChF a établi les lignes directrices de la CSIC.<sup>23</sup> Ce document contient les principes régissant les activités d'information et de communication de l'administration fédérale.

Finalement, les compétences de communication attribuées à certaines entités administratives dans leur domaine sont réglées dans différentes lois spéciales. Tel est par exemple le cas selon la loi sur l'énergie (art. 10, al. 2)<sup>24</sup>, la loi sur la protection de l'environnement (art. 7, al. 8 et art. 10, LPE)<sup>25</sup>, la loi sur les produits thérapeutiques (art. 67, al. 1 et 2, LPTh)<sup>26</sup> ou encore la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (art. 57 LEI).<sup>27</sup> La communication qui résulte de l'application de ces lois spéciales n'est pas analysée dans le cadre de cette évaluation.

### 3 Adéquation des directives

*Résumé: Les lignes directrices de la CSIC, établies par la ChF, sont globalement adéquates. Elles contiennent les informations minimales quant à l'organisation et à la répartition des compétences ainsi que les principes servant l'objectif d'une information de qualité. A l'échelle des départements et des offices, la forme et le contenu des directives sont très hétérogènes, mais considérées conjointement, elles fournissent de manière adéquate les indications quant à l'organisation et la répartition des compétences, ainsi qu'aux produits et à leur contenu.*

<sup>22</sup> Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS **172.010.1**).

<sup>23</sup> Chancellerie fédérale (2015): Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC).

<sup>24</sup> Loi fédérale du 30.9.2016 sur l'énergie (RS **730.0**).

<sup>25</sup> Loi fédérale du 7.10.1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS **814.01**).

<sup>26</sup> Loi fédérale du 15.12.2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh; RS **812.21**).

<sup>27</sup> Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS **142.20**).

Le présent chapitre évalue d'abord l'adéquation des directives émises par la ChF, puis celles des départements et traite enfin de celles des unités administratives. Pour ce faire, le CPA a collecté et analysé les directives pertinentes de ces différents acteurs.

### **3.1 Directives de la Chancellerie adéquates**

Les lignes directrices de la CSIC, établies par la ChF en 2015, contiennent les principes régissant les activités d'information et de communication de l'administration fédérale: «Les lignes directrices constituent donc la base théorique des activités de communication».<sup>28</sup> Elles renvoient principalement à l'obligation qu'ont les services d'information de fournir des informations crédibles, complètes et adaptées au public. Chaque principe évoqué est développé par un bref paragraphe explicatif. La répartition des compétences, respectivement de la ChF, des départements ainsi que des unités administratives, est ensuite explicitée. Le document se termine par l'énumération des bases légales de l'information et de la communication. Le CPA estime que ces directives sont adéquates. Elles doivent conserver une portée suffisamment générale pour être appliquées à l'ensemble de l'administration fédérale; un degré de spécification plus avancé ou des directives sur des produits spécifiques seraient en effet peu opportuns car ils ne seraient pas forcément adaptés à la diversité des objectifs de la communication et des publics cibles.

La ChF a également édicté les directives communes concernant l'utilisation des réseaux sociaux. Celles-ci ont été discutées et acceptées à la Conférence des secrétaires généraux en 2011.<sup>29</sup> Ces directives sur les réseaux sociaux ne réglementent que les aspects formels de la communication tels que l'identité visuelle, l'utilisation des images ou le plurilinguisme, qui sont également réglementés pour les autres domaines, mais elle ne donnent pas de précisions quant au contenu.

### **3.2 Directives des départements très hétérogènes**

Le CPA a examiné si, et dans quelle mesure, les départements ont édicté des directives précisant l'organisation des relations publiques ainsi que sur les produits de communication. Il a également évalué si les directives existantes sont conformes aux principes des lignes directrices de la CSIC ou qu'elles se réfèrent à ces derniers (cf. tableau 1).

<sup>28</sup> Chancellerie fédérale (2015): Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) 3.

<sup>29</sup> Webforum / Conférence des secrétaires généraux (2011): Utiliser les médias sociaux dans l'administration fédérale.

Tableau 1

**Evaluation des directives des départements**

	Compétences / processus	Produits de communication	Objectifs de qualité
DFAE	précis	précis	adéquat
DFI	partiellement précis	partiellement précis	pas évaluable
DFF	précis	précis	adéquat
DFJP	partiellement précis	partiellement précis	adéquat
DETEC	partiellement précis	partiellement précis	pas évaluable
DDPS	précis	partiellement précis	adéquat
DEFR	précis	précis	adéquat

Source: CPA

Pour la majorité des départements, le concept d'information et de communication constitue le document de base où sont réunis les principes des pratiques de communication. Or, tous les départements ne disposent pas de leur propre concept (état fin juin 2018, fin de la collecte de ces données par le CPA). Le DFI et le DETEC fondent leurs pratiques sur les lignes directrices de la CSIC ainsi que sur les processus et les directives transversales internes aux départements (par ex. règlement d'organisation, Intranet), et n'ont pas de concept sous forme écrite. Cependant, ces directives transversales ne définissent les compétences, les processus et les produits de communication que partiellement et ne permettent pas de juger de l'adéquation des objectifs de qualité.

Les concepts d'information et de communication existants indiquent de manière précise les différents éléments considérés. La répartition des compétences et des processus en matière de communication est généralement précise ou au moins partiellement précise. Selon les directives appliquées par le DFAE, les responsabilités au sein du service d'information du département (Information DFAE) sont centralisées. Au sein du DFF, du DDPS et du DEFR, les compétences et les responsabilités des services chargés de la communication externe ainsi que les processus en la matière sont bien définis, même si au DEFR, ce sont les unités administratives qui règlent les détails les concernant. Le concept d'information du DFJP s'applique, quant à lui, à l'ensemble du département et donc également aux différentes unités administratives (et non pas seulement au Secrétariat général et au service d'information qui lui est rattaché). Il fixe les principes régissant les activités du département en matière d'information, mais ne définit aucun processus et aucune compétence, en dehors de celle assumée par le Secrétariat général dans la conception de la politique d'information menée par le département.

Les produits et leurs contenus sont également définis de manière précise ou partiellement précise. Le DFAE a ainsi établi clairement des groupes cibles et des canaux d'information et a mis en place les instruments dont il avait besoin. Le DFF et le DEFR ont également formulé des objectifs de communication pour chacun de leurs groupes cibles et réparti les compétences pour les différents produits. Par contre, au

DFJP et au DDPS (projet de concept de communication de juin 2018) les produits de communication ne sont que partiellement précisés. Les concepts de communication, s'ils définissent bien des objectifs généraux et identifient différents groupes cibles, ne contiennent aucune directive spécifiant clairement quels sont les produits ou les canaux de communication du département concerné (par ex. publications, communiqués de presse, informations directes, manifestations publiques, site Internet, médias sociaux).

La présence de principes servant l'objectif d'une information de qualité, qui s'inscrit dans la perspective des critères des lignes directrices de la CSIC, est globalement adéquate. Les concepts développés par le DFAE, le DFF et le DEFR renvoient explicitement aux lignes directrices de la CSIC, alors que le DFJP et le DDPS ont eux-mêmes fixé, dans leurs concepts, des principes qui correspondent à ceux de la CSIC.

De manière générale, on peut affirmer que les directives édictées au niveau des départements sont très hétérogènes et ne permettent donc pas de garantir que la communication de la Confédération envers le public soit uniforme. Selon le CPA, la grande hétérogénéité des directives des départements n'a toutefois rien d'étonnant compte tenu des bases légales en la matière. Les départements réglementent en effet leur propre communication ainsi que celle de leurs unités et jouissent donc d'une grande autonomie. Dans cette perspective, il semble donc adéquat que les départements définissent et appliquent leurs propres concepts et stratégies de communication.

### **3.3 Directives inabouties des unités administratives**

Tout comme cela a été fait au niveau des départements, le CPA a examiné les directives établies en matière de relations publiques par les responsables de la communication des offices considérés. Il en ressort que les directives des unités étudiées se caractérisent également par de grandes différences entre elles (cf. tableau 2). Certaines directives sont très détaillées et sont donc considérées comme précises et adéquates. C'est le cas de celles de l'OFEV, de l'OFSP ou encore du groupement de la Défense. D'autres le sont un peu moins, comme celles du SECO. Le concept de communication de cette unité administrative se concentre principalement sur les relations avec les médias, mais ne donne que des indications partielles sur les produits ou sur les responsabilités. Finalement, les directives de l'OFAS et du SEM ne précisent pas ou que peu la répartition des compétences, et sont très partielles pour ce qui concerne les produits à fournir. La qualité de l'information ne se prête donc pas à une évaluation. Les lacunes constatées peuvent en partie s'expliquer par le fait que certaines tâches sont centralisées au sein du département (p. ex. la DDC), qu'elles sont décentralisées au sein de l'office (par ex. au SECO), ou qu'il n'existe pas de concept de communication général, mais qu'un concept est défini pour chaque programme (par ex. OFAS). Lors de l'analyse des données par le CPA (automne 2018) le concept de communication du SEM était en cours d'élaboration.

Tableau 2

**Evaluation des directives des offices sélectionnés**

	Compétences / processus	Produits de communication	Objectifs de qualité
OFEV	précis	précis	adéquat
OFSP	précis	précis	adéquat
OFAS	partiellement précis	pas précis	pas évaluable
DDC*	pas évaluable	pas évaluable	pas évaluable
SECO	partiellement précis	partiellement précis	adéquat
SEM	pas / partiellement précis	pas précis	pas évaluable
Défense	précis	précis	adéquat

Source: CPA

\* Les activités de communication de la DDC sont centralisées au niveau du Secrétariat général du DFAE.

L'analyse du CPA montre que les offices des deux départements, qui ne disposent pas d'un concept de communication, s'appuient sur des directives parfois très détaillées et précises en matière de relations publiques, comme on peut le constater à l'OFEV ou à l'OFSP ainsi que, dans une moindre mesure, à l'OFAS. De même, le SECO et le SEM, dont les départements respectifs – le DEFR et le DFJP – ont édicté des directives assez précises au niveau départemental, apportent des précisions supplémentaires à ces réglementations au niveau de l'office, notamment sur l'organisation et sur les processus concrets de leurs activités de relations publiques. À l'inverse, la DDC, qui fait partie du DFAE et qui dispose donc de directives départementales précises, n'a pas émis de directives complémentaires spécifiques. Le groupement Défense du DDPS a, quant à lui, apporté des précisions aux directives du département. Par conséquent, on constate que, au sein des départements, les directives sont complétées à des niveaux hiérarchiques différents: si ces directives sont suffisamment précises au niveau départemental, les offices semblent renoncer à les compléter, alors que si les directives sont lacunaires au niveau du département, les offices y apportent les compléments et précisions nécessaires.

Il est difficile de déterminer à quel niveau hiérarchique les directives devraient être édictées pour permettre aux différentes unités administratives de mettre en œuvre une communication adéquate. Des directives émises au niveau des départements semblent être plus susceptibles de garantir une uniformité et une coordination des activités de relations publiques que des directives émanant d'un office ou définies spécifiquement pour un programme. Toutefois, si elles ne s'appliquent pas à tous les cas de figure, des directives départementales peuvent se révéler peu adaptées et constituer un réel obstacle à une communication appropriée. Dès lors que les situations de communication sont très hétérogènes entre les offices, il semble judicieux que ces derniers puissent compléter de manière spécifique les directives existantes. Toutefois, si les exigences en matière de relations publiques sont similaires au sein d'un même département, une réglementation plus stricte au niveau départemental semblerait plus adaptée.

## 4 Adéquation des activités

*Résumé: le CPA met en évidence le rôle limité de la ChF en matière de coordination et les limites de l'autonomie laissée aux départements en matière de relations publiques. Cela étant, les activités de relations publiques sont conformes aux directives en vigueur: la communication de la Confédération est positivement évaluée par les correspondants des médias qui la juge comme étant cohérente et de qualité.*

La première partie du chapitre traite du rôle de la ChF en matière de coordination. Celui-ci est discuté sur la base des mesures existantes, en particulier des différents espaces permettant les échanges entre départements. La seconde partie évalue la qualité de la communication publiée par la Confédération et la manière dont celle-ci se conforme aux lignes directrices de la CSIC.

### 4.1 Coordination minimale de la Chancellerie

La ChF pilote différents espaces de coordination avec les responsables de l'information des départements. Premièrement, les questions d'information et de communication qui concernent tous les départements sont coordonnées par la CSIC; celle-ci se compose du porte-parole du Conseil fédéral, qui la préside, ainsi que des responsables de l'information des différents départements, de la ChF et des Services du Parlement. Cette conférence se réunit tous les mois et est communément désignée «KID<sup>30</sup> mensuelle». Deuxièmement, les responsables de l'information des départements participent à une conférence téléphonique quotidienne, couramment nommée la «KID journalière». Un membre de la ChF y participe également. On y discute en priorité des demandes adressées par les médias. En plus de ces deux conférences, on peut également mentionner le Webforum de la Confédération qui se réunit chaque mois et constitue un groupe de travail chargé de conseiller la CSIC en matière d'information et de communication en ligne.

Selon les entretiens réalisés par le CPA au sein de l'administration fédérale, les «KID journalières» sont unanimement considérées comme étant l'outil principal et essentiel de la coordination de l'information. Les échanges quotidiens permettent véritablement d'accomplir le travail de coordination opérationnel entre les départements et la ChF en matière de répartition des compétences, de planification et de contenus de l'information. Ces discussions permettent également d'éliminer les potentielles divergences. De plus, les responsables des services d'information ainsi que de la ChF soulignent l'importance des échanges en cercles restreints pour définir la communication sur des sujets interdépartementaux. La pertinence de la réunion mensuelle est également positivement évaluée par les responsables de la communication des départements, qui estiment qu'elle permet le traitement de problématiques transversales qui ne pourraient pas être abordées dans le cadre d'échanges quotidiens. Toutefois, la participation des responsables de communication des départements aux «KID mensuelles» est très variable et reflète un engouement mesuré.

<sup>30</sup> Konferenz der Informationsdienste («Conférence des services d'information»).

De son côté, le CPA relève que, compte tenu du fait que ces espaces de coordination sont insuffisants, ils ne permettent pas de véritablement favoriser les échanges de bonnes pratiques ou d'en instaurer de nouvelles. Par exemple, la majorité des responsables des services d'information pointe du doigt le retard pris par la Confédération dans le domaine graphique. Malgré quelques initiatives ponctuelles, telles que l'usage d'infographies, l'administration fédérale reste encore très attachée aux supports textuels; les supports d'information mixte incorporant des éléments photographiques, graphiques ou des vidéos sont encore rares. Dans ce domaine, on peut également évoquer par exemple le recours encore très faible aux professionnels que sont les médiamaticiens<sup>31</sup> au sein des services d'information. En outre, la départementalisation de l'information n'invite pas non plus à la mutualisation de tâches de nature transversale. Par exemple, le Centre des médias électroniques (CME) a pour mandat principal de fournir des prestations de formation et de communication non seulement à l'armée, mais aussi, selon les ressources à disposition, aux autres unités organisationnelles de la Confédération.<sup>32</sup> Or, les tâches effectuées pour le compte d'autres départements sont encore dérisoires, celles-ci se montent à 1 % de son activité (cf. chap. 5.2.2).<sup>33</sup> Dans le cadre des mesures d'optimisations structurelles dans l'administration fédérale adoptées lors de sa séance du 29 août 2018<sup>34</sup>, le Conseil fédéral a chargé le DDPS d'examiner les besoins en matière de prestations du CME ainsi qu'un éventuel accroissement de la clientèle.

Pour que la communication de l'administration respecte la ligne voulue par le Conseil fédéral, la ChF peut faire usage de son droit de donner des instructions (cf. chap. 2.3). Jusqu'à présent, elle n'y a eu recours que dans le cadre d'interventions ponctuelles (par exemple, lorsqu'une déclaration d'un département qui ne reflétait pas, malgré les avertissements lancés, de manière objective la position du Conseil fédéral). La ChF ne vérifie pas non plus que les directives ou les concepts de communication émis par les départements soient conformes aux lignes directrices de la CSIC. Selon ce qu'elle indique, la ChF privilégie une gouvernance mettant l'accent sur la collaboration avec les départements. Elle assure toutefois vérifier la conformité des communiqués de presse publiés par l'administration fédérale avec les décisions du Conseil fédéral.

Le CPA estime finalement que la ChF fait un usage modéré de ses prérogatives. Elle pourrait exiger des départements un engagement plus marqué, notamment pour faire circuler les savoir-faire, renforcer l'uniformité de certaines pratiques (notamment s'agissant des contenus des réseaux sociaux, cf. chap. 6.2) et utiliser les compétences existantes dans le domaine audiovisuel de manière plus efficiente.

<sup>31</sup> Les médiamaticiens sont des professionnels de la production et de la réalisation de médias analogiques ou numériques.

<sup>32</sup> Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien, art. 5, du 1.1.2015. En outre, la charte du CME stipule également que le CME est le centre de compétence de l'administration fédérale pour les médias électroniques. Centre des médias électroniques, Notre charte, Nos principes, mai 2018.

<sup>33</sup> Zentrum Elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017, 1–24.

<sup>34</sup> Conseil fédéral, Réformes structurelles – brève description des mesures, 30 août 2018: 19. *Éventuelle fourniture des prestations du Centre des médias électroniques à d'autres secteurs de l'administration fédérale*, 4.

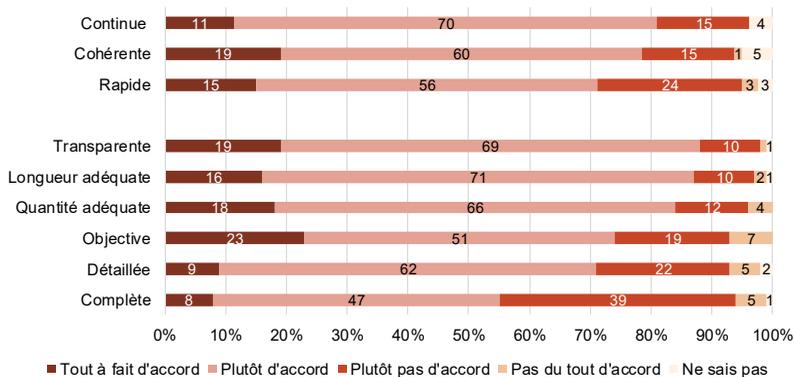
## 4.2 Activités de relations publiques conformes aux lignes directrices

Sur mandat du Conseil fédéral, la ChF doit veiller à ce que l'information soit cohérente, rapide et continue (art. 10, al. 2, LOGA). En plus de ces trois critères, les lignes directrices de la CSIC énumèrent une série de principes, tels que la transparence, l'adéquation de la longueur, l'adéquation de la quantité, l'objectivité, le niveau de détail et la complétude.<sup>35</sup> Pour évaluer la mise en œuvre de ces principes le CPA se fonde sur l'appréciation des correspondants des médias couvrant les actualités fédérales ayant complété l'enquête par questionnaire.<sup>36</sup>

Comme l'indique le graphique 2, 79 % des journalistes ayant répondu à l'enquête considèrent que l'information dispensée par l'administration fédérale est cohérente<sup>37</sup> et 81 % estiment qu'elle est continue (total des réponses «Tout à fait d'accord» et «Plutôt d'accord»). Le principe de rapidité est celui qui récolte le moins d'opinions favorables, avec néanmoins 71 % d'opinions positives. L'analyse qualitative des commentaires (qui pouvaient être rédigés dans l'enquête par questionnaire) met en évidence que les délais pour obtenir des informations de la part des services d'information sont jugés comme étant inadéquats (cf. chap. 6.1).

Graphique 2

### Qualité de l'information de la Confédération



Les correspondants des médias étaient invités à se prononcer sur l'affirmation suivante: «Selon vous, l'information dispensée est ...», pour l'ensemble de l'administration fédérale. N = 79–80.  
Source: Evaluanda

<sup>35</sup> Lignes directrices de la CSIC, 2015, 9–13.

<sup>36</sup> Evaluanda (2018): Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA, du 18.7.2018.

<sup>37</sup> Pour faciliter la compréhension des répondants, la notion de cohérence a été exprimée de la manière suivante dans l'enquête: «Coordonnée (pas d'informations contradictoires entre les départements ou les services)».

Les résultats sont également positifs s'agissant du respect des autres principes des lignes directrices de la CSIC. La qualité la plus largement reconnue par les répondants est la transparence de l'information (88 % de «tout à fait d'accord» ou «plutôt d'accord»), suivie par la longueur et la quantité des communications. La rapidité, le degré de détail et l'exhaustivité de l'information arrivent en fin de classement. Toutefois, même pour ce dernier item, la majorité des répondants (55 %) estime que l'information donnée est complète.

En conclusion, les correspondants des médias évaluent la communication de la Confédération comme étant conforme aux directives édictées par la CSIS. Toutefois, l'approche consistant à évaluer les activités par une enquête diffusée auprès des médias comporte certaines limites. D'abord, comme les médias ne se prononcent que sur les produits qu'ils consomment, les résultats concernent plutôt les activités liées au service de presse et d'information, et moins les activités liées à l'information directe. Ensuite, cela n'exclut pas le fait que l'administration fédérale publie ponctuellement des informations problématiques mettant en lumière certaines limites du travail de coordination. Cela dit, l'évaluation par les correspondants des médias, qui constituent un public cible de premier ordre, confirme que la communication de la Confédération dans sa globalité est adéquate.

## 5 Transparence des coûts

*Résumé: malgré les critiques répétées sur les coûts des relations publiques de la Confédération, force est de constater que ces derniers sont restés plutôt stables au cours de la période 2010 à 2017. Le CPA ne relève pas de manquements systématiques dans la procédure d'enregistrement des coûts, mais il constate que celle-ci laisse néanmoins le champ libre à des pratiques pouvant différer d'une unité administrative à l'autre. Un autre aspect problématique concerne le fait que les coûts du Centre des médias électroniques (CME), rattaché au DDPS, n'étaient pas comptabilisés en tant que relations publiques jusqu'à la présente évaluation, alors qu'une grande partie de ses activités sont consacrées à des tâches de communication.*

Ce chapitre porte d'abord un regard d'ensemble sur la clarté de la présentation des coûts des relations publiques dans les comptes d'État ainsi que sur l'évolution des coûts entre 2007 et 2017. Il traite ensuite de l'adéquation de la procédure d'enregistrement des coûts. Cette partie est approfondie en évaluant la clarté et l'application des instructions concernant l'enregistrement des coûts, la transparence des coûts du CME ainsi que la transparence de certaines catégories de coûts de personnel. Les coûts des prestations externes sont abordés en fin de chapitre. Le degré de transparence est évalué en examinant la présence des coûts dans les trois types de documents suivants: 1. les comptes d'État; 2. les comptes de l'AFF; 3. les documents comptables des unités administratives sélectionnées.

## 5.1 Coûts des relations publiques clairement présentés dans les comptes d'État

Les coûts de communication sont enregistrés selon une procédure approuvée le 8 novembre 2006 par le Conseil fédéral.<sup>38</sup> À partir de 2007, ceux-ci sont reportés annuellement dans le compte d'État au moyen d'un système de planification et de pilotage distinct du compte financier. À ce propos, il est mentionné dans les directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération que «la procédure de recensement des coûts de la communication a été définie sur mandat du Conseil fédéral dans le but de renforcer la transparence et afin de permettre un pilotage plus ciblé des ressources».<sup>39</sup> Les comptes d'État présentent annuellement les coûts des relations publiques dans un chapitre spécifique de deux à trois pages. Les données chiffrées sont structurées par affectation (activité), par types de coûts (personnel et biens et services) et par unité organisationnelle. Ces données sont ensuite complétées par un bref commentaire par département décrivant les principales évolutions.

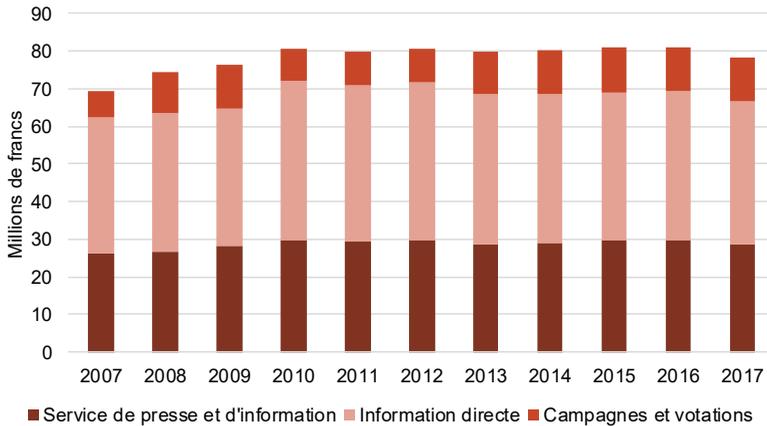
Selon les comptes d'État, le total des coûts de la communication est resté presque inchangé depuis 2010 et montre une légère baisse en 2017 (cf. graphique 3). Une augmentation des coûts peut être observée pour la période allant de 2007 à 2010, mais les proportions des différentes affectations restent relativement constantes. Les coûts des campagnes et informations liées aux votations, qui n'ont pas fait l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de la présente évaluation, sont nettement inférieurs à ceux de l'information directe et du service de presse et d'information.

<sup>38</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

<sup>39</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Manuel > 12 Transparence des coûts > 12.3 Données recensées à l'échelle de la Confédération > 12.3.2 Coûts de la communication.

Graphique 3

## Coûts totaux des relations publiques de la Confédération par affectation



Source: comptes d'État 2007–2017

Sur l'ensemble de la période observée, les coûts des relations publiques représentent de 0,12% à 0,14% des dépenses totales de la Confédération. Pour l'année 2017, les coûts des relations publiques totalisent 78,6 millions de francs. S'agissant des types de coûts, les charges de personnel ont augmenté continuellement au fil des dix dernières années, tandis que les charges de biens et services ont diminué. En 2007, les charges de personnel étaient de 40 millions de francs pour 237 postes à plein temps, soit 58% des coûts des relations publiques.<sup>40</sup> En 2017, les charges de personnel étaient de 53 millions de francs pour 307 postes à plein temps, ce qui représentait environ 68% des dépenses.<sup>41</sup>

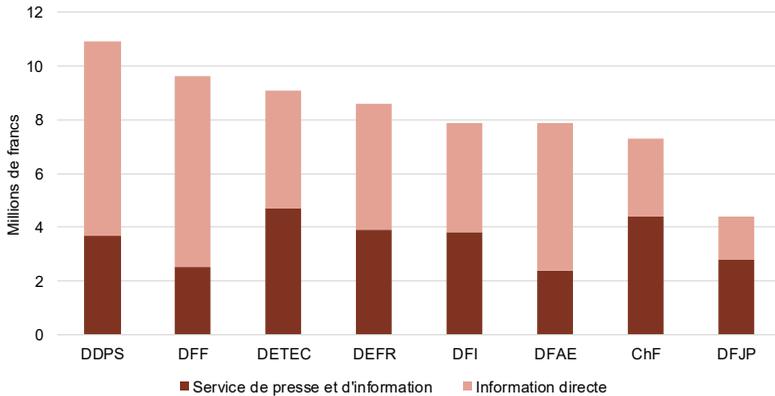
Les activités de relations publiques des départements présentent d'importantes disparités entre les unités organisationnelles (cf. graphique 4). En 2017, le DDPS et le DFF représentaient la part la plus importante des dépenses en communication courante avec respectivement 10,9 millions et 9,6 millions de francs. Le DFJP est le moins coûteux des départements avec des dépenses de 4,4 millions de francs. En matière d'activité de communication, la part consacrée à l'information directe est majoritaire pour le DDPS, le DFF et le DFAE alors que la part des services à la presse est plus importante pour la ChF et le DFJP. Les autres départements se caractérisent par une répartition des tâches relativement équilibrée.

<sup>40</sup> AFF (2008): compte d'État 2007, tome 3: Explications complémentaires et tableaux statistiques, 34.

<sup>41</sup> AFF (2018): compte d'État 2017, Thèmes spéciaux, Tome 1, 63.

Graphique 4

### Coûts des activités de service de presse et d'information et d'information directe par départements et Chancellerie (2017)



Source: comptes d'État 2017

Le CPA considère que la manière dont les coûts des relations publiques apparaissent dans les comptes d'État est claire et synthétique. Le degré de précision quant à la nature des dépenses n'est pas très élevé, mais le caractère succinct de ce document doit primer. Le CPA note que les coûts des relations publiques sont restés stables au cours des dernières années, reflétant vraisemblablement une maîtrise des dépenses.

## 5.2 Procédures d'enregistrement moyennement transparentes

L'évaluation de la transparence des coûts met principalement en évidence des enjeux liés à l'enregistrement. Cela est traité dans ce chapitre au travers de trois cas: la première partie évalue la clarté des instructions concernant l'enregistrement des coûts et leur application; la deuxième partie se penche sur le cas du CME; et la troisième partie aborde la question de la comptabilisation des coûts des porte-paroles.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Au cours de son enquête, le CPA a remarqué plusieurs autres catégories de coûts ayant soulevé des interrogations quant à leur transparence. Elles sont brièvement décrites dans l'annexe 3.

## 5.2.1 Directives et saisies des coûts des relations publiques

Selon les directives de la Confédération sur la transparence des coûts<sup>43</sup>, toutes les activités d'information ou de communication qui s'adressent au public en général, à des interlocuteurs particuliers ou au personnel de l'administration fédérale centrale doivent être quantifiées et enregistrées. À cet égard, la saisie ne doit pas se limiter aux activités des offices concernés, mais également porter sur les charges de suivi et de production découlant des prestations et des produits de tiers (cf. chap. 5.3). Ces directives sur la transparence sont complétées par les instructions émises par l'AFF.<sup>44</sup> Celles-ci spécifient également les unités concernées par le recensement, à savoir les Secrétariats généraux des départements, la ChF, les offices fédéraux et unités administratives de l'administration fédérale centrale (administration des premier et deuxième cercles), les fonds indépendants et liés (par exemple: fonds pour les grands projets ferroviaires, fonds d'infrastructure) ainsi que la Régie fédérale des alcools. L'affectation des coûts fait la distinction entre les trois domaines d'activité des relations publiques: service de presse et d'information, information directe, ainsi que les campagnes et informations liées aux votations. Les directives de l'AFF énumèrent également les domaines d'activités qui ne sont pas enregistrés en tant que relations publiques.<sup>45</sup>

Chaque année, les unités enregistrent leurs coûts de communication dans leur système comptable. Une fois les comptes clôturés, l'AFF prépare les rapports pour l'ensemble des départements et fait vérifier ces données par les Secrétariats généraux. Les départements rédigent un commentaire pour présenter les chiffres de l'exercice.<sup>46</sup> La ChF se charge ensuite de rassembler, d'harmoniser et de synthétiser ces commentaires en mettant l'accent sur les évolutions des coûts d'une année à l'autre. Ces derniers sont finalement transférés à l'AFF en vue de leur publication dans le compte d'État.

Contactées par le CPA, les personnes en charge de la comptabilisation des coûts des relations publiques au sein des unités administratives sélectionnées se montrent

<sup>43</sup> <https://intranet.accounting.admin.ch> > Manuel > 12 Transparence des coûts > 12.3 Données recensées à l'échelle de la Confédération > 12.3.2 Coûts de la communication.

<sup>44</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

AFF (s. d.), Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2 Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc.

AFF (2017), SAP – plan détaillé de saisie des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

<sup>45</sup> AFF (2017), Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017, p. 5 s.: il s'agit notamment des publications élaborées pour le Parlement, des publications prescrites par la loi, des lettres à des citoyens, activités de communication des ambassades et des consulats, etc.

<sup>46</sup> Les unités administratives remplissent deux documents précisant la nature de leurs coûts en matière de communication: 1. «Kommentierung» ou «Erfassung der Kosten»: ce document de quelques pages donne un commentaire synthétique des coûts pour les services de presse et d'information, les informations directes ainsi que les campagnes. 2. «Berufskategorien»: ce document établit un relevé sous forme de pourcentage pour des catégories professionnelles prédéfinies.

satisfaites de la clarté des instructions<sup>47</sup> et des exemples<sup>48</sup> fournis par l’AFF. Les principaux problèmes soulevés se cristallisent autour des affectations à utiliser. À ce titre, la frontière entre les tâches relevant de la catégorie «Information directe» et de la catégorie «Services de presse et d’information» semble parfois délicate à déterminer. De nombreuses tâches de communication sont intégrées à des projets et sont donc difficiles à assigner. Cela se présente par exemple dans la phase de conceptualisation d’un événement de communication comprenant à la fois les relations avec les médias et les mesures d’information directes. Il en va de même pour les tâches de coordination de la communication ou des tâches de communication faites sur les réseaux sociaux qui font également intervenir ces deux catégories de coûts. Ces obstacles ne remettent sans doute pas en question les volumes totaux présentés dans les comptes d’État, mais font douter de l’uniformité de leur affectation aux différentes activités. Dans cette perspective, certains offices s’interrogent sur la nécessité de fournir des relevés comptables avec un tel niveau de détail.

Ce sont les unités administratives elles-mêmes qui répondent de la saisie correcte et exhaustive des coûts de communication de la Confédération dans les domaines d’activité définis.<sup>49</sup> La tâche de l’AFF se limite à rendre plausible les données reçues et à établir les comptes. Le rôle de surveillance incombe au Contrôle fédéral des finances (CDF) en vertu de la loi sur le contrôle des finances (art. 6)<sup>50</sup> et à ce jour aucun audit n’a porté sur les coûts des relations publiques. Se fondant sur les entretiens menés au sein de l’administration fédérale, le CPA s’étonne du fait que les responsables des services de communication, que ce soit au niveau des unités administratives ou au niveau des Secrétariats généraux, ne connaissent que très superficiellement les enjeux liés aux coûts (évolution des coûts, affectation, etc.). Le CPA a systématiquement dû reprendre contact avec le personnel spécialisé pour obtenir des informations plus précises. Cela pousse à s’interroger sur la manière dont le contrôle des coûts est effectué au sein des départements et des unités administratives.

## 5.2.2 Coûts du Centre des médias électroniques

Dans le cadre de ses travaux, le CPA a constaté que certaines unités de la Confédération consacraient l’essentiel de leurs tâches à faire de la communication mais que leurs coûts n’étaient pas enregistrés en tant que tels. Il s’agit notamment du Centre des médias électroniques (CME) au sein du DDPS et de Présence Suisse au sein du DFAE.

<sup>47</sup> AFF (2017), Instructions concernant l’enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

<sup>48</sup> AFF (s. d.), Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2\_ Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc. AFF (2017), SAP – plan détaillé de saisie des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

<sup>49</sup> AFF (2017), SAP – plan détaillé de saisie des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

<sup>50</sup> Loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0).

Le CME fournit des produits et des prestations de services aux domaines de la formation et de la communication. Selon son rapport annuel<sup>51</sup>, le CME emploie une trentaine de personnes et consacre 94 % de ses prestations au groupement de la Défense, dont 38 % sont des prestations de communication, les autres étant des tâches de formation et des tâches internes. Le rapport n'indique pas les coûts du CME. Du point de vue organisationnel, ce centre fait partie de la base logistique de l'armée (BLA). Jusqu'en 2018, ses coûts étaient intégrés à ceux de la Défense et n'apparaisaient pas nommément dans les comptes d'État.

Aucune directive ne stipule que le CME devrait être exclu de la comptabilisation des relations publiques. Selon les informations du DDPS fournies au CPA<sup>52</sup>, les dépenses du CME attribuables à des tâches de relations publiques seraient de 3 261 645 francs (coûts de personnel et de biens et services pour l'année 2017). Or, exception faite d'un montant de 42 689 francs mentionné comme dépenses de campagne par l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP)<sup>53</sup>, aucune dépense de ce centre n'est répertoriée dans les coûts des relations publiques. Du point de vue de la transparence des coûts des relations publiques, le CPA estime que cette situation est insatisfaisante. D'une part l'absence des dépenses de communication du CME a induit une sous-estimation significative des coûts des relations publiques dans les comptes d'État (de plus de 3 millions de francs). D'autre part, les pratiques concernant le relevé des coûts au sein du DDPS et du CME en particulier ne permettaient pas d'évaluer précisément les coûts de relations publiques de cette unité.

Confronté à cette problématique par le CPA, le Secrétariat général du DDPS a indiqué, en novembre 2018, vouloir changer la manière du département de comptabiliser les coûts du CME. Le CPA note avec satisfaction que les coûts du CME soient mentionnés pour la première fois en tant que relations publiques dans les comptes d'État 2018 (3,3 millions de francs).

Le mandat de Présence Suisse est, quant à lui, de nature différente de celui du CME. Présence Suisse est en effet responsable de l'image de la Suisse à l'étranger et doit mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral en matière de communication internationale. En vertu de la loi fédérale sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger<sup>54</sup>, Présence Suisse apporte son appui à la sauvegarde des intérêts de la Suisse à l'étranger, en utilisant les instruments des relations publiques. Les instructions de l'AFF explicitent clairement que ses activités ne doivent pas être comptabilisées en tant que relations publiques.

<sup>51</sup> Zentrum Elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017, 1–24.

<sup>52</sup> Réponse du DDPS dans le cadre de la consultation de l'administration du 25.2.2019.

<sup>53</sup> Generalsekretariat VBS / Kommunikation VBS: Kosten der Öffentlichkeitsarbeit im VBS, Kommentierung der Zahlen für 2017.

<sup>54</sup> Loi fédérale du 24.3.2000 sur la promotion de l'image de la Suisse à l'étranger (RS 194.1).

### 5.2.3 Coûts de personnel et fonction de porte-parole

Les charges de personnel des relations publiques englobent tous les pourcentages de postes occupés par des personnes assumant des tâches de relations publiques dans l'administration (rédacteurs web, traducteurs, collaborateurs spécialisés, intervenants, porte-paroles des départements et offices). Ces charges sont reportées au moyen d'un formulaire de l'AFF contenant des catégories de poste préétablies.<sup>55</sup> Les unités ont ensuite la charge, une fois par an, de procéder à une estimation des pourcentages de postes de travail consacrés au travail de communication et de les ventiler dans ces catégories. Selon les comptes d'État, les effectifs dans le domaine de la communication ont augmenté entre 2007 et 2017, passant respectivement de 217 à 307 équivalents pleins temps (EPT). Au niveau des unités administratives évaluées, les dotations en personnel sont très variables. En 2017, l'OFEV comptait 7,7 EPT alors que la Défense en totalisait 23,2.

Selon l'examen du CPA, la comptabilisation des charges de personnel soulève des doutes quant à la transparence des catégories professionnelles utilisées et des frais de traduction. Le CPA a donc cherché à déterminer comment les catégories professionnelles sont comptabilisées sur la base de l'exemple des porte-paroles; cette fonction étant par définition la plus visible des relations publiques.

D'abord, les comptes d'État n'indiquent que le total des coûts ainsi que le nombre d'EPT. Ensuite, les comptes de l'AFF distinguent différentes catégories de métiers relatifs aux relations publiques.<sup>56</sup> Or, le CPA relève que les unités administratives sélectionnées ne comptabilisent pas la fonction de porte-parole de manière uniforme. Le CPA a observé que des unités administratives comptabilisent leurs porte-paroles en tant que «*Pressesprecherinnen und -sprecher*» (OFSP, SEM et groupement de la Défense), d'autres en tant que «*Informationsbeauftragte*» (OFEV) alors que certaines font la somme des deux (OFAS). Pour ce qui concerne le SECO, ce poste n'est pas comptabilisé clairement, les données de l'AFF et celles transmises par l'unité n'étant pas identiques. Ces exemples mettent en évidence la difficulté de quantifier précisément certaines tâches relevant des relations publiques de la Confédération.

En outre, les unités administratives sont censées comptabiliser la part des tâches que leur personnel consacre aux activités de relations publiques en incluant également les tâches de traduction.<sup>57</sup> Or, le CPA doute que ces dernières soient comptabilisées de manière homogène par tous les départements. Par exemple, dans le cas du SG-DFF, plus de la moitié des EPT des relations publiques seraient ainsi consacrés aux tâches de traduction (12,5 EPT sur un total de 20,9 EPT). En comparaison, cette part est nettement inférieure dans tous les autres Secrétariats généraux: elle varie de 0 EPT (DDPS et DEFR) à 2,5 EPT (DFAE). Ces importantes différences laissent à penser que les modes de saisies des activités de traduction ne sont pas homogènes.

<sup>55</sup> AFF (s. d.), Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2 Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc.

<sup>56</sup> AFF (s. d.), Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2 Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc, 4.

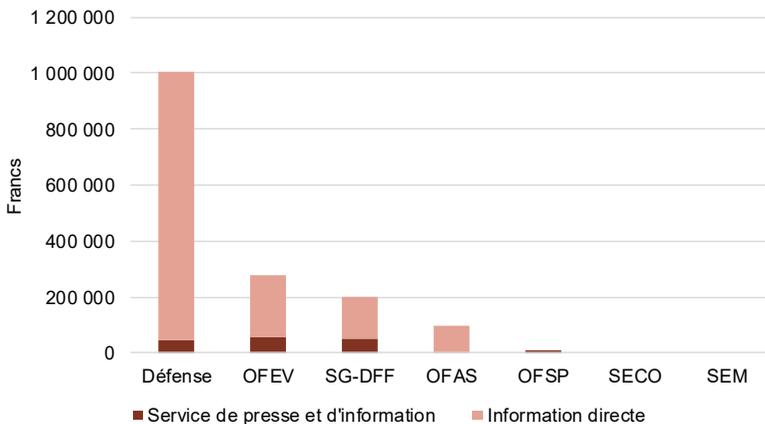
<sup>57</sup> Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération Système d'enregistrement 2017, 6.

### 5.3 Prestations externes suffisamment transparentes

Dans les comptes d'État, les coûts des prestations externes sont comptabilisés comme charges de biens et services.<sup>58</sup> Ceux-ci ont tendanciellement diminué au cours des dernières années, passant de 29 millions de francs en 2007 à 25,3 millions de francs en 2017. Selon l'administration fédérale, cette diminution, ainsi que l'augmentation des charges en personnel, indiquent que de plus en plus de tâches sont internalisées.<sup>59</sup>

Graphique 5

#### Coûts des prestations externes par unités administratives (2017)



Les prestations externes représentent la somme des catégories comptables «Allg. Beratungsaufwand» et «Ext. Dienstleistungen», ventilées par affectations (Service de presse et d'information et Information directe). Les montants concernant la DDC ne sont pas indiqués car ils reflètent les coûts du DFAE en entier, et ne sont donc pas comparables à ceux d'autres unités.

Source: AFF 2017

Dans les comptes d'État, les coûts des prestations externes ne font pas l'objet d'une catégorie distincte et ne peuvent donc pas être évalués. Les comptes de l'AFF permettent quant à eux de distinguer les montants totaux attribués aux prestations externes. Ceux-ci varient considérablement au sein des unités administratives retenues, passant d'un peu plus d'un million de francs pour la Défense à zéro pour le

<sup>58</sup> Réponse du Conseil fédéral du 27.5.2015 relatif à l'interpellation Amstutz (15.3324) «Dépenses de la Confédération en matière de relations publiques».

<sup>59</sup> AFF (2018), compte d'État 2017, tome 1: Rapport sur le compte d'État 2017, Thèmes spéciaux.

SECO<sup>60</sup> et le SEM (cf. graphique 5). Ces dépenses concernent principalement des coûts liés aux informations directes.

Les données des comptes de l’AFF ne permettant pas de connaître la nature de ces prestations, le CPA s’est dès lors intéressé aux contrats recensés par l’Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) s’agissant des prestations externes dans le domaine des relations publiques.<sup>61</sup> Il en ressort que les différences d’une unité à l’autre sont également très importantes: oscillant entre quelques milliers de francs à plusieurs millions.<sup>62</sup> En outre, les contrats passés par les unités administratives étudiées correspondent dans une large mesure à des dépenses liées aux campagnes d’information et dans une moindre mesure à de la communication courante. Celles-ci concernent des tâches de graphisme, de conseil, de traduction, de rédacteurs externes ou de production photo ou vidéo.

Le CPA n’a pas relevé d’indices remettant en cause la transparence des prestations externes. Bien que sur la base des comptes d’État ou des comptes de l’AFF, il ne soit pas possible de connaître en détail le type de tâches externalisées, les totaux de ces activités figurent néanmoins dans les comptes de l’AFF.

## 6 Adéquation des produits vis-à-vis des médias

*Résumé: l’accès à l’information est moyennement adéquat dans la mesure où les journalistes rencontrent des difficultés à contacter directement les collaborateurs spécialisés et se plaignent d’une attitude parfois défensive à leur égard. Les produits publiés par la Confédération répondent généralement aux besoins des médias, mais des manquements sont à signaler concernant l’usage des réseaux sociaux par l’administration fédérale.*

Dans ce dernier chapitre, le CPA évalue l’adéquation des produits de communication à leurs publics, essentiellement les médias, en se basant sur deux aspects. Il se penche d’abord sur les enjeux liés à l’accès à l’information et évalue ensuite la manière dont les produits répondent aux besoins des médias.

<sup>60</sup> Dans sa prise de position du 22.2.2019, le SECO a indiqué au CPA que les coûts qui le concernent sont certes faibles, mais qu’ils ne sont pas quantifiables de manière concluante.

<sup>61</sup> Bundesamt für Bauten und Logistik (2018): Vertragsmanagements der Bundesverwaltung, Dienstleistungsverträge, 21.9.2018.

<sup>62</sup> À noter que les données en provenance de l’OFCL ne peuvent pas être directement comparées aux montants des prestations externes figurant aux comptes de l’AFF. Les prestations mentionnées dans le contrat peuvent être réparties sur différentes années comptables et dans différentes affectations. En outre, il se peut que certains mandats de prestations soient réalisés – tout ou en partie – dans le cadre d’activités de communication qui ne sont pas enregistrés en tant que relations publiques (cf. chap. 5.2.1).

## 6.1 Accès moyennement adéquat à l'information

Interrogés sur la facilité d'accès aux services d'information de l'administration fédérale, les correspondants des médias font part d'un jugement dans l'ensemble positif.<sup>63</sup> Environ deux-tiers d'entre eux estiment qu'il est facile de savoir qui sont les porte-paroles et les chargés de communication, que le principe de l'égalité de traitement (vis-à-vis des médias de langues différentes) est respecté, que les porte-paroles et les services d'information sont disponibles et que la répartition des compétences en termes de communication au sein de l'administration fédérale est claire.

En revanche, des voix critiques s'élèvent quant à deux autres aspects. Premièrement, 61 % des participants à l'enquête estiment qu'il n'est pas facile de s'entretenir avec des spécialistes thématiques. L'accès à ces derniers serait limité par l'administration; soit parce que leurs contacts ne sont pas partagés par les services d'information, soit parce que les personnes indiquées dans les communiqués de presse sont, de fait, inatteignables. En l'absence de contacts directs avec des spécialistes, pourtant jugés comme «utile» à «très utile» par une majorité de journalistes (cf. chap. 6.2), le contenu des réponses fournies par l'intermédiaire des services de presse est perçu comme étant moins documenté et moins précis. Dans ce cadre, les personnes interrogées par le CPA au sein des services d'information indiquent que ceux-ci cherchent à protéger les spécialistes thématiques d'une exposition médiatique pouvant leur porter préjudice., et surtout à avoir la mainmise sur l'information divulguée pour empêcher que différents services s'expriment publiquement sans coordination. Deuxièmement, 44 % des correspondants disent rencontrer des obstacles à l'obtention d'informations dans le cadre de leur travail. Les critiques des journalistes font tendanciellement référence à un certain climat de méfiance à leur égard. Ils dénoncent le manque de «culture de la transparence» et une attitude généralement défensive envers les médias. Certains journalistes indiquent avoir dû recourir à la LTrans pour obtenir des informations.<sup>64</sup>

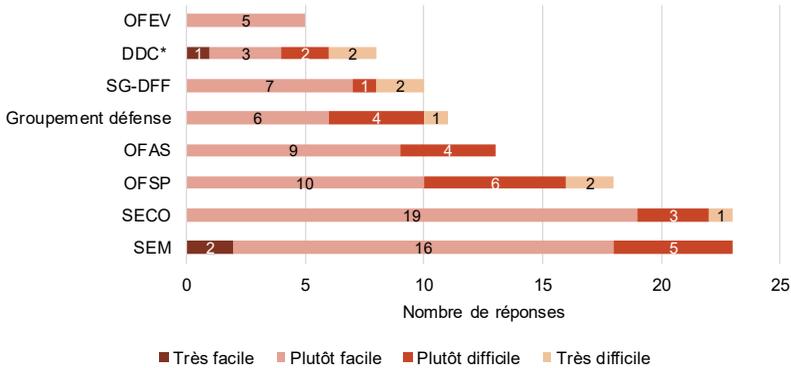
S'agissant des unités administratives retenues pour l'évaluation, les correspondants des médias étaient invités à s'exprimer uniquement sur les offices auxquels ils ont recours; ceci afin d'assurer la pertinence de leur appréciation. Cela entraîne donc un nombre de réponses par unité limité (allant de 5 à 23) et, par conséquent, même s'il s'agit d'opinions «informées», les résultats doivent être interprétés avec prudence. L'accès à l'information est jugé de manière très diverse d'un office à l'autre (cf. graphique 6).

<sup>63</sup> *evaluanda* (2018): Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA, 18.07.2018.

<sup>64</sup> À ce propos, le site Internet [www.loitransparence.ch](http://www.loitransparence.ch) recense les demandes des médias faites en ce sens auprès de l'administration fédérale.

Graphique 6

### Facilité d'accès à l'information auprès des unités administratives



Les correspondants des médias étaient invités à répondre à la question «Comment évaluez-vous l'accès aux informations dont vous avez besoin?». N = 5–23.

\* Les activités de communication de la DDC sont centralisées au niveau du Secrétariat général du DFAE.

Source: Evaluanda

Pour l'OFEV, le SECO et le SEM, l'accès tend à être qualifié de «facile» ou de «très facile». Pour les autres offices, les résultats sont plus critiques, ce qui est corroboré par les commentaires laissés par les répondants. Il n'est pas possible d'établir un rapport avec les structures organisationnelles existantes, exception faite de la DDC pour laquelle les critiques ciblent directement le traitement de l'information centralisée par le DFAE. Ces commentaires concernent la durée excessive du délai de traitement des réponses adressées aux journalistes ainsi que l'exigence de formuler systématiquement les requêtes par écrit. Par ailleurs, le DFAE avait également été pointé du doigt par un rapport de l'OCDE de 2014 dénonçant l'affaiblissement de la communication portant spécifiquement sur le développement depuis l'intégration de la DDC dans la division Communication, responsable de ce domaine pour l'ensemble du département.<sup>65</sup> Selon la prise de position du DFAE<sup>66</sup>, la communication a été centralisée en 2009 pour garantir l'harmonisation du contenu des informations au sein du département et réduire les coûts. Des retards sont constatés de temps à autre en raison de la présence des collaborateurs sur l'ensemble de la scène internationale et du décalage horaire. Pour le département, c'est à chaque fois la qualité de l'information qui prime.

Se basant sur les éléments précédents, le CPA considère l'accès à l'information de la Confédération comme étant moyennement adéquat. De manière générale, le fait que

<sup>65</sup> OCDE (2014): Examens de l'OCDE sur la coopération au développement: Suisse 2013, Chapitre 6 – Résultats et reddition de comptes de la coopération Suisse, 105.

<sup>66</sup> Prise de position du DFAE dans le cadre de la consultation de l'administration sur le projet de rapport du CPA, 25.2.2019.

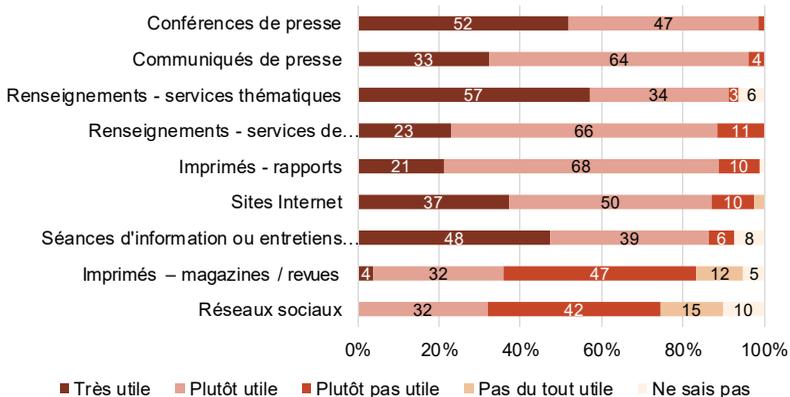
les personnes de contact soient bien définies est évaluée positivement par les correspondants interrogés, mais ces derniers mettent ensuite en évidence certaines difficultés dans leur collaboration avec l'administration fédérale. L'administration, de son côté, tente d'assurer la cohérence de la communication en limitant l'accès à l'information, et elle y parvient comme le montre le chap. 4. Ces positions antagonistes reflètent ce que d'aucuns nomme une «rivalité courtoise»<sup>67</sup>, caractérisant les relations entre les médias et les services de communication. Ces deux acteurs répondent à des agendas et à des besoins différents, mais l'interdépendance qu'implique leurs activités respectives les condamnent à collaborer étroitement.

## 6.2 Produits utiles pour les médias

De manière générale, la communication de l'administration fédérale est considérée comme étant adaptée aux besoins des médias; plus des trois quarts des journalistes interrogés estiment en effet que la longueur et le volume des informations publiées est adéquat (cf. chap. 4.2). S'agissant de l'utilité des différents canaux de communication, les conférences et communiqués de presse, les renseignements obtenus auprès des services d'informations ou des spécialistes thématiques, les sites Internet ainsi que les séances d'information (*Hintergrundgespräche*) sont jugés comme «utiles» ou «très utiles» par plus de 80 % des répondants (cf. graphique 7).

Graphique 7

### Utilité des produits de communication de l'administration fédérale



Les correspondants des médias étaient invités à apprécier l'affirmation suivante: «Dans l'exercice de votre profession, veuillez évaluer l'utilité des différents produits de communication de l'administration fédérale». N = 78-80.

Source: Evaluanda

<sup>67</sup> Rivalité courtoise entre journalistes et communicants. In: Le Monde, 9.5.2013.

Invités à estimer le pourcentage de communiqués de presse de l'administration fédérale repris dans leurs médias respectifs, les journalistes estiment, qu'en moyenne, 28% des communiqués trouvent écho dans les médias. En 2018, la Confédération a publié 2 050 communiqués de presse au total. En général, les services d'information de la Confédération mesurent également la portée, ou la résonance médiatique, de leur communication en procédant à des veilles médiatiques. Les ressources consacrées à ces tâches peuvent varier d'une unité à l'autre, mais toutes bénéficient d'un aperçu de leur impact dans le paysage médiatique suisse, notamment en ayant recours aux services d'un fournisseur de prestation privé spécialisé dans les veilles médias.<sup>68</sup>

Les produits imprimés tels que les magazines et les revues ne récoltent que 36% d'avis positifs. Cela peut s'expliquer par le fait que les magazines et les revues se destinent prioritairement à d'autres publics cibles et que le rythme de publication, ainsi que la nature des contenus, se prêtent moins au traitement immédiat qu'exige le journalisme d'actualité. Il est donc naturel que ces derniers n'en fassent qu'un faible usage. Selon les analyses du CPA, les unités administratives retenues manquent cependant de connaissances sur les autres publics cibles (hors médias) et n'évaluent que rarement l'adéquation de leurs produits imprimés. Parmi les huit unités analysées, seulement trois sondent, et de manière ponctuelle uniquement, leur lectorat pour apprécier l'adéquation de leurs magazines à leur public (groupement de la Défense, revue *Intra*; OFAS, revue *Sécurité Sociale* et OFEV, revue *L'Environnement*). Cette pratique étant peu généralisée, le degré de connaissances des publics cibles, qu'il s'agisse du nombre de lecteurs, de leurs profils, de leur intérêt ou de leurs usages réels, est globalement très faible. Quant à la diffusion de ces produits, le principe de l'envoi à la demande prévaut au sein de l'administration fédérale<sup>69</sup>, mais les abonnements sont encore généralement tacitement renouvelés. En outre, tous les services d'information des unités retenues affirment avoir évalué l'opportunité de diffuser leurs publications sous forme numérique, mais sa mise en œuvre reste variable. Le CPA estime que la réflexion sur le potentiel de l'édition sous forme numérique est positive, car elle permet en effet d'offrir un accès large aux publications. Par contre, les entretiens conduits dans le cadre de cette évaluation indiquent que le potentiel d'économie est toutefois limité. Selon plusieurs personnes, le changement de support de la publication ne diminuerait pas les coûts importants engendrés par la création de contenus, soit le travail de rédaction.

Aucun correspondant des médias ne considère la communication de la Confédération sur les réseaux sociaux comme «très utile» et seulement un tiers la juge comme étant «plutôt utile». Les entretiens réalisés avec des journalistes ainsi que les commentaires laissés dans le questionnaire permettent de mieux saisir ce relatif désintérêt. Les journalistes sont généralement de grands utilisateurs de réseaux sociaux; du fait qu'ils sont à la fois consommateurs et producteurs de contenus. Ce qui fait l'objet de critiques n'est donc pas l'utilité des réseaux sociaux en tant que telle, mais la manière dont la Confédération les utilise dans le cadre de sa communication.

<sup>68</sup> *Argus Data Insights, Schweiz AG.*

<sup>69</sup> 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 15.03.2018 (18.1016).

Selon les correspondants, les informations transmises à l'aide de ces supports par l'administration fédérale n'apporteraient pas de réelle plus-value en termes de contenu; les réseaux sociaux (notamment *Twitter*) seraient surtout utilisés pour relayer et diffuser des informations déjà traitées sur un support traditionnel comme un communiqué de presse. En outre, les journalistes se montrent également critique envers le contenu des profils ou des pages dédiées (sur *Instagram* ou *Facebook*); on leur reproche notamment une tendance à publier des propos qui se distancieraient parfois de la ligne du Conseil fédéral. Finalement, ces plateformes sont censées permettre un échange avec son public cible, mais les journalistes considèrent que cela n'est pas le cas avec l'édition numérique produite par l'administration fédérale. Exception faite du compte *Twitter* de l'OFEV qui indique explicitement les horaires auxquels l'office répond aux questions, on ne sait pas dans quelle mesure l'utilisation des médias sociaux permet véritablement une interaction avec la population.

La présence de l'administration fédérale sur les réseaux sociaux est en effet très variable d'un département à l'autre et d'une unité administrative à l'autre (cf. annexe 2). Les départements et unités administratives de la Confédération utilisent au moins l'une des principales plateformes de partage (*Twitter*, *Facebook*, *Youtube* ou *Instagram*)<sup>70</sup>.

Compte tenu de ce qui précède, le CPA considère que l'information dispensée par la Confédération, au travers de multiples canaux et supports, est adaptée aux besoins des médias. Le CPA note cependant que les services d'information font peu d'efforts pour connaître leur lectorat, et ainsi adapter leurs publications à ce dernier. En outre, la présence de l'administration fédérale sur les médias sociaux est très hétéroclite et malgré une certaine homogénéité sur des principes de formes (qui sont précisés dans certaines directives, cf. chap. 3.1), force est de constater que le type de contenus diffusés ne donne pas satisfaction aux médias et que l'on peut se demander dans quelle mesure ces canaux sont utilisés pour interagir avec la population.

## 7 Conclusions

La présente évaluation se concentre sur les activités de communication courantes de la Confédération, en excluant les campagnes ou les informations liées aux votations. Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que les relations publiques ainsi que l'information qui en résulte sont adéquates. La ChF limite en grande partie son rôle de coordination aux affaires du Conseil fédéral. Toutefois, les départements disposent d'une grande marge de manœuvre pour gérer les relations publiques et cela se reflète dans des pratiques hétérogènes. Le CPA a en outre constaté certains manquements en matière de transparence des coûts.

<sup>70</sup> Le CPA a relevé que des comptes officieux au nom de départements ou de conseillers fédéraux existaient. L'annexe 2 ne mentionne que les comptes officiels.

## 7.1 Une communication cohérente malgré des directives hétéroclites et une coordination minimale

Le CPA a recensé toutes les directives de l'administration fédérale en matière de communication au niveau des départements et des offices. L'analyse met en évidence la très grande hétérogénéité de ces documents. Les lignes directrices de la CSIC, établies par la ChF, sont globalement adéquates. Elles contiennent les informations minimales quant à l'organisation et à la répartition des compétences et ont pour objectif explicite la production d'une information de qualité. Par contre, les directives des départements et des offices examinés en matière de relations publiques diffèrent tant sur la forme que sur le fond. Certaines directives se réfèrent simplement aux lignes directrices de la ChF et aux bases légales générales, alors que d'autres indiquent précisément l'organisation des activités, les types de produits de communication et explicitent l'objectif d'une information de qualité.

L'hétérogénéité des directives reflète, d'une part, le large éventail que couvrent les activités de relations publiques et les différentes manières de gérer et d'organiser ces tâches au sein des départements. L'évaluation montre en effet que si la plupart des départements laissent beaucoup d'autonomie aux unités qui leur sont subordonnées, le DFAE opte pour une concentration importante de ces activités de communication au sein du Secrétariat général. D'autre part, l'appréciation concomitante des directives des départements et des offices révèle une certaine complémentarité: en général, les lacunes des directives au niveau des départements sont compensées par des directives plus précises au niveau des offices. A l'inverse, ces derniers ont tendance à moins développer leurs directives lorsque les concepts de communication des départements sont très aboutis.

La coordination des activités d'information et de communication de l'administration fédérale est de la responsabilité de la ChF. Celle-ci s'efforce de maintenir un certain équilibre visant à garantir que l'information par l'administration fédérale soit conforme aux décisions du Conseil fédéral tout en respectant l'autonomie des départements. Selon le CPA, la ChF fait un usage modéré de ses prérogatives. Bien que les espaces mis en place en matière de coordination soient globalement adéquats, la circulation de bonnes pratiques est peu favorisée et la mutualisation de certaines compétences, principalement dans le domaine de la communication audiovisuelle, est encore largement sous-exploitée. Ainsi, les prestations du Centre des médias électroniques (CME) profitent en grande partie à l'armée et très peu aux autres acteurs de l'administration fédérale.

Malgré la diversité en matière de directives, d'organisation et une coordination minimale, le CPA constate que l'information dispensée par la Confédération est conforme aux principes énoncés dans les lignes directrices de la CSIC. En outre, la cohérence et la qualité globale de la communication est positivement évaluée par un public cible très important, à savoir les correspondants des médias qui couvrent les actualités de la Confédération.

## 7.2 Les coûts ne sont que moyennement transparents

Malgré les critiques répétées quant à l'importance des coûts des relations publiques, force est de constater qu'ils sont restés inchangés depuis 2010, s'élevant en moyenne à 80,3 millions de francs par année. Des augmentations de coûts ont eu lieu avant 2010.

La procédure d'enregistrement des coûts des relations publiques est évaluée comme n'étant que moyennement transparente, car les catégories à utiliser semblent laisser une certaine marge d'appréciation à celles et ceux qui reportent les coûts dans les comptes. L'évaluation met en évidence plusieurs cas pour lesquels l'enregistrement des coûts n'est pas tout à fait transparent. Les dépenses liées à des catégories professionnelles telles que les porte-paroles ne sont pas systématiquement reportées de manière homogène. En outre, les coûts du Centre des médias électroniques (CME), rattaché au DDPS, sont évoqués en tant que relations publiques pour la première fois dans les comptes d'État 2018, après que la présente évaluation ait mis en lumière cette problématique. Ce centre emploie pourtant une trentaine de personnes et consacre plus d'un tiers de ses prestations à de la communication.

S'agissant du système de contrôle, les unités administratives sont responsables de la saisie correcte et exhaustive des coûts de communication de la Confédération. Or, le CPA s'étonne que les responsables des services de communication avec lesquels il s'est entretenu n'aient que des connaissances superficielles des enjeux liés aux catégories de coûts et à l'évolution des coûts des relations publiques au sein de leur unité organisationnelle. Les coûts des prestations externes dans le domaine des relations publiques sont, quant à eux, suffisamment transparents.

## 7.3 La communication est adaptée aux besoins des médias, mais l'accès aux informations reste difficile

L'évaluation montre que les produits de communication répondent aux besoins des journalistes couvrant les actualités de la Confédération. Ces derniers les considèrent comme étant utiles et en font généralement écho dans leurs médias. Globalement, ils jugent les informations communiquées par la Confédération comme étant transparentes, continues et cohérentes.

Les correspondants des médias se montrent en revanche plus critiques quant à l'accès à l'information. Ils pointent notamment du doigt la lenteur de certains services, principalement au DFAE (dont les activités de communication sont centralisées au sein du Secrétariat général) et la difficulté à contacter les spécialistes thématiques. De son côté, l'administration fédérale souligne la nécessité de protéger ses collaborateurs d'une exposition médiatique préjudiciable et surtout de ne parler que «d'une seule et même voix» afin de garantir la cohérence de la communication de la Confédération. La relation caractérisant les journalistes et les «communicants» de l'administration fédérale peut être décrite par l'oxymore d'«associés-rivaux».<sup>71</sup> Les

<sup>71</sup> Legavre (2011): Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme «associés-rivaux», *Communication et langages* 169/3, 105–123.

interactions entre ces acteurs sont traversées de tensions en particulier parce qu'ils tentent d'imposer une définition de l'actualité qui répond à des objectifs différents.

Finalement, l'utilisation des réseaux sociaux par l'administration fédérale n'est pas du tout homogène d'un département à l'autre et les correspondants des médias jugent que leurs contenus n'apportent pas de plus-value par rapport aux autres canaux d'information utilisés. En outre, le potentiel d'interaction avec le public que permettrait ces plateformes digitales n'est pas pleinement exploité.

## Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
Al.	Alinéa
Art.	Article
CDF	Contrôle fédéral 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
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFER	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
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
LEI	Loi fédérale du 16.12.2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LOGA	Loi fédérale du 23.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPE	Loi fédérale du 7.10.1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPTH	Loi fédérale du 15.12.2000 sur les produits thérapeutiques (RS 812.21)
Ltrans	Loi fédérale du 17.12.2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
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 du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

## Bibliographie et liste des documents

### Bibliographie

Büro Vatter AG (2013): *Évaluation des campagnes de communication de l'OFSP et de ses partenaires entre 2005 et 2012*, réalisé sur mandat de l'OFSP, mai 2013.

Chouchan, Lionel / Flahault Jean-François (2011): *Les relations publiques*. Presses universitaires de France – PUF.

Evaluanda (2018): Enquête par questionnaire réalisée dans le cadre de l'évaluation des relations publiques de la Confédération par le CPA, 18.7.2018.

Gerhards, Jürgen (1998): Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 268–274.

Hardmeier, Sibylle (2005): Public Relations der öffentlichen Hand in der Schweiz. In: Donges, Patrick (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der Schweiz*. Bern: Haupt, 91–113.

Legavre (2011): Entre conflit et coopération. Les journalistes et les communicants comme «associés-rivaux», *Communication et langages* 169/3, 105–123.

OCDE (2014): Examens de l'OCDE sur la coopération au développement: Suisse 2013, Chapitre 6 – Résultats et reddition de comptes de la coopération Suisse, 104–106.

Weber, Katharina (2017): Wie können Behörden ihre Kommunikation evaluieren? Möglichkeiten, Grenzen und Anwendungspraxis der Evaluation der Behördenkommunikation. In: *Die Wissensplattform im öffentlichen Sektor: Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2017*, 150–167.

### Documents relatifs aux directives des départements

Centre des médias électroniques (2018): *Notre charte; Nos principes*.

Chancellerie fédérale (2015): *Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC)*.

Chancellerie fédérale (2018): *Service Identité visuelle de la Confédération, Identité visuelle de l'administration fédérale suisse pour les applications, Facebook, Twitter et les vidéos*.

Département fédéral des affaires étrangères (2015): *Information EDA, Funktionale Strategie, Chapitre 4: Kommunikation, du 1.7.2015*.

Département fédéral de l'intérieur:

- Instructions relatives à l'utilisation des outils informatiques et de communication, décembre 2014.
- Weisung GS EDI über die Gratisabgabe von Publikationen, 21.6.2006.
- Richtlinien für die Öffentlichkeitsarbeit des EDI [erwähnt in Kommunikationskonzept BAG], s. d.

- Geschäftsordnung EDI, Art. 11 Externe Kommunikation, 7.7.2014.

Département fédéral des finances:

- Kommunikationskonzept EFD, Septembre 2016.
- Social Media im EFD, Umweltanalyse und Konzept, Septembre 2016.

Département fédéral de justice et police:

- Informationskonzept EJPD, o.D.
- Weisungen für Angehörige des EJPD betreffend Kommunikation mit der Öffentlichkeit, Stand 24.6.2009.
- Publikation im Internet: Möglichkeiten, o.D.
- Publikation im Intranet: Möglichkeiten, o.D.
- Charta der Zusammenarbeit Informationsdienst EJPD, 6.12.2016.
- Social Media im EJPD, Leitfaden, 18.9.2014.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication:

- Intranet UVEK, Rubrik Kommunikation.
- Medienmitteilungen, Leitfaden, o.D.
- Handbuch Krisenkommunikation UVEK, 20.3.2009.
- Weisungen betreffend Sonderstab UVEK für ausserordentliche Ereignisse, in Kraft 1.4.2011.
- Weisungen über die Erreichbarkeit im UVEK in Krisensituationen vom 11.3.2011.
- Redaktions- und Publikationsstandards 21.8.2017.

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports:

- Kommunikationskonzept VBS, Stand 28.8.2012.
- Kommunikation VBS, Entwurf Kommunikations-konzept VBS, Stand 26.6.2018.
- Social Media VBS Konzept, 13.3.2013.

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (2018):  
Kommunikationskonzept WBF, Juli 2018.

Groupement de la défense (2018): Kommunikationskonzept Verteidigung, 2018.

Office fédéral de l'environnement:

- Governanz Leistung Kommunikation, Juni 2018 u.a.
- Checkliste Medienanfragen, 2.2.2007.
- Social Media Konzept BAFU, Mai 2017.
- Social-Media-Richtlinien für Mitarbeitende, 16.5.2017.

Office fédéral de la santé publique:

- 
- Kommunikationskonzept BAG, Stand 14.5.2014.
  - Kommunikationsrichtlinien in der Krise.
  - BAG-Kampagnenmodell mit Erläuterungen.
  - BAG-Strategie, bes. strategisches Ziel A6 (Zielgruppen zu Gesundheitsfragen, zum Verbraucherschutz und zu den Tätigkeiten des BAG).

Office fédéral des assurances sociales:

- Regeln für die Information im BSV. Richtlinien wie mit Anfragen von Medien umgegangen wird, 2014.
- Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement des Innern (OV-EDI) vom 28. Juni 2000, Art. 2 und 11.
- Geschäftsordnung des Eidgenössischen Departement des Innern vom 7. Juli 2014, Art. 11.

Secrétariat d'État à l'économie:

- Konzept Externe Kommunikation SECO, 29.8.2012.
- Directives concernant l'utilisation des médias sociaux au SECO, 2014.
- Annexe: liste de contrôle et demande d'utilisation d'un profil sur un média social, s. d.
- 3 goldene Regeln und Tipps für Webtexte, o.D.
- Liste de contrôle communiqué de presse.
- Liste de contrôle communiqué de presse concernant les affaires du CF.
- Rédaction d'un communiqué de presse.
- Liste de contrôle pour les contacts avec les représentants des médias.
- Liste de contrôle pour les interviews.
- Liste de contrôle concernant vos droits face aux médias.
- Liste de contrôle pour les communications internes.
- Conseils concernant la communication.
- Liste de contrôle rédaction de Speaking-Notes.
- Exemple de Speaking-Notes.

Secrétariat d'État aux migrations: Mission Statement Informationsdienst SEM.

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

Zentrum Elektronische Medien: Weisungen über das Zentrum Elektronische Medien, 1.1.2015.

**Documents relatifs aux coûts**

Administration fédérale des finances: comptes d'État 2007–2017.

Administration fédérale des finances (2017): Öffentlichkeitsarbeit Mehrjahrvergleich. Personalkosten / Sachkosten / Übersicht.

Administration fédérale des finances (2017): Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

Administration fédérale des finances (s. d.): Comptabilisation des coûts de communication de la Confédération: Annexe 2\_ Exemple de comptabilisation des coûts de communication\_V2.1.doc.

Administration fédérale des finances (2017): SAP – plan détaillé de saisie des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

Zentrum Elektronische Medien (2018): Jahresbericht 2017.

## Liste des personnes interrogées

### Entretiens avec des collaborateurs de l'administration fédérale

Bach, Daniel	Chef Information et communication, Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
Baertschi, Antje	Cheffe du secteur Communication, Secrétariat d'État à l'économie (SECO)
Balmer, Guido	Chef du Service d'information, Secrétariat général, Département fédéral de justice et police (DFJP)
Batzig, Nadia	Suppléante de la division Communication, Secrétariat général, Département fédéral des finances (DFF)
Blancpain, Noé	Ex-chef de la Communication, Secrétariat général, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)
Bugnon, Dominique	Chef du service de presse et d'information, Secrétariat général, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Camenzind, Rolf	Responsable du secteur Communication, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Crevoisier, Jean-Marc	Chef de l'Information, Secrétariat général, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Ducrey, Thomas	Chef Gestion des processus, planification financière et budgétisation, Administration fédérale des finances (AFF)
Jäger, Niklaus	Ex-chef de la communication, groupement de la Défense
Kaufmann, Susanne	Suppléante Gestion des processus, planification financière et budgétisation, Administration fédérale des finances (AFF)
Kurmann, Marie-Marceline	Cheffe du Team Communication, Secrétariat général, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Lamon, Nicole	Responsable Communication, Service de communication, Secrétariat général, Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Lüthy, Gregor	Chef de la division Communication et Campagne, Office fédéral de la santé publique (OFSP)
Minder, Peter	Chef de la division Communication, Secrétariat général, Département fédéral des finances (DFF)
Müller Amstutz, Glenn	Chef de la communication, groupement de la Défense

---

Nyffeler, Régis	Chef du Service spécialisé Gestion de la communication, Direction du développement et de la coopération (DDC)
Schmid, Eliane	Cheffe de la division Communication, Office fédéral de l'environnement (OFEV)
Sigrist, Heidi	Cheffe Administration et logistique, Secrétariat général, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Simonazzi, André	Vice-chancelier / Porte-parole du Conseil fédéral (secteur Communication et stratégie), Chancellerie fédérale (ChF)
Sohns, Harald	Responsable du service Médias / suppléant, secteur Communication, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Steiner, Yves	Responsable des publications, Contrôle fédéral des Finances (CDF)
Wiedmer, Urs	Ex-chef de la communication, Secrétariat général, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

#### **Entretiens avec d'autres personnes**

Pauchard, Coraline	Journaliste, RTS Radio
Schaller, Thibaut	Journaliste, RTS Radio
Stucki, Mark	Chef du secteur Information, Services du Parlement
Wertheimer, Léa	Cheffe Relations Médias, La Poste / Ex-porte-parole au Secrétariat d'État aux migrations (SEM)
Wüthrich, Bernard	Journaliste, Le Temps

## Procédure d'évaluation

**Objectifs de la politique:** L'information du public fait partie des tâches qui sont assignées au Conseil fédéral et à l'administration fédérale par la Constitution. L'information doit être cohérente, rapide et continue.



**Façon dont les objectifs sont atteints:** Le mandat d'information confié au Conseil fédéral en vertu de la Constitution et de la loi est largement délégué à la Chancellerie fédérale. Celle-ci a la charge de coordonner les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements. Ces derniers, répondent de l'information et de la communication dans leur domaine et doivent respecter la ligne générale de la communication du Conseil fédéral



**Objet de l'évaluation:** En réponse à des critiques émises sur la communication de l'administration fédérale, le CPA s'est penché sur les relations publiques de la Confédération en examinant ses bases légales, sa mise en œuvre, ses coûts ainsi que l'accès et la qualité de l'information délivrée.



<b>Questions de l'évaluation:</b>	1. Les directives relatives à la communication de la Confédération sont-elles adéquates?	2. Les activités de communication des départements et des unités administratives sont-elles adéquates?	3. Les coûts de la communication, y compris les prestations externes, sont-ils établis et comptabilisés de manière transparente?	4. La communication de la Confédération est-elle adaptée aux besoins des médias?
-----------------------------------	--	--	--	--



**Analyses effectuées:**

- Analyse de documents (questions 1 et 3)
- Entretiens (questions 1-4)
- Enquête par questionnaire (questions 2 et 4, mandat externe)

## Présence sur les réseaux sociaux

Situation au 5.3.2019

### Par département (ordre alphabétique)

Départements	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
ChF	Oui (@BR_Sprecher)	Non	Non	Oui (Le Conseil fédéral suisse)
DDPS	Oui (@vbs_ddps)	Non	Non	Oui (VBS DDPS)
DEFR	Oui (@DefrWbf)	Non	Non	Oui (WBF DEFR EAER)
DETEC	Oui (@UVEK_DETEC)	Non	Non	Oui (DETEC)
DFAE	Oui (@EDA_DFAE)	Non	Non	Oui (EDA-DFAE-FDFA – Swiss foreign ministry)
DFF	Oui (@efd_dff)	Non	Non	Non
DFI	Oui (@EDI DFI)	Oui (Profil A. Berset)	Oui (Profil A. Berset)	Non
DFJP	Oui (@EJPD_DFJP_DFGP)	Non	Non	Non

### Par unité administrative (ordre alphabétique)

Unité	Twitter	Facebook	Instagram	Youtube
DDC	Non	Oui (Deza Ddc Dsc Sdc Cosude)	Non	Non
Groupe ment de la Défense	Non	Oui (Schweizer Armee)	Oui (armee.ch)	Oui (Schweizer Armee)
OFAS	Non	Non	Non	Non
OFEV	Oui (@ofevCH, @bafuCH, @ufamCH, @foenCH)	Non	Non	Oui (BAFU OFEV UFAM FOEN)
OFSP	Oui (@BAG_OFSP_UFSP)	Non	Non	Oui (bagofspufsp)
SECO	Non	Non	Non	Non
SEM	Non	Non	Non	Oui (Staatssekretariat für Migration SEM)
SG-DFF	Oui (@efd_dff)	Non	Non	Non

## Transparence des coûts: exemples supplémentaires

**Surcoûts générés par l'année présidentielle:** l'affectation de ces coûts n'est pas mentionnée dans les instructions de l'AFF. Dans les comptes d'État, on peut lire que certaines augmentations de coûts pour des travaux de relations publiques sont parfois justifiées par les dépenses extraordinaires liées à l'année présidentielle du département concerné. Or, la ChF, par le biais du Service présidentiel, prend a priori à sa charge l'ensemble des coûts générés par cette fonction. Il semblerait donc que les coûts de personnel soient effectivement assumés par ce service, mais que certains coûts de biens et services soient néanmoins à la charge du département concerné.<sup>72</sup> Cette incertitude pose question quant à la précision des directives et à l'homogénéité des pratiques au sein de l'administration fédérale.

**Lettres aux citoyens:** selon les instructions de l'AFF<sup>73</sup>, les lettres à des citoyens ne font pas partie des activités enregistrées en tant que relations publiques. Or, le CPA a constaté lors de ses entretiens avec le personnel des services d'information de l'administration fédérale que ceux-ci mentionnaient parfois cette tâche comme relevant des relations publiques. Il subsiste donc un doute quant à la manière dont les heures de travail consacrées à cette tâche sont comptabilisées.

**Stagiaires:** les entretiens menés au sein des services d'information de l'administration fédérale montrent que le recours aux stagiaires est fréquent dans le domaine de la communication. Selon l'AFF, les coûts résultant de l'engagement des stagiaires devraient également figurer dans les dépenses consacrées aux relations publiques des unités administratives et être inscrits dans la catégorie générique «Secrétaires/autres collaborateurs-trices des services d'information». Toutefois, cette indication n'est pas clairement formulée dans les instructions comptables<sup>74</sup> et les entretiens menés par le CPA laissent à penser que cette manière de faire n'est pas forcément connue, ce qui pose question quant à la portée de sa mise en œuvre.

**Coûts des produits imprimés:** ni les comptes d'État ni les comptes de l'AFF ne permettent de connaître les coûts des publications imprimées. Ne faisant pas l'objet d'une rubrique distincte, ils figurent, pour la plupart, dans la catégorie «Information directe» et sont ventilés entre les charges de personnel et les charges de biens et services. Le relevé des coûts des publications à un niveau de détail plus élevé ne peut se faire que sur la base de la comptabilité des unités administratives elles-mêmes. En outre, la catégorisation des publications «relevant de l'exercice de la

<sup>72</sup> AFF: compte d'État de 2007 à 2017 sur les relations publiques.

<sup>73</sup> «Les domaines d'activités suivants ne sont pas enregistrés: [...] - lettres à des citoyens, car celles-ci constituent un acte administratif qui ne repose pas sur la volonté d'information des autorités.» AFF, Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération Système d'enregistrement 2017, 5.

<sup>74</sup> AFF, Instructions concernant l'enregistrement des coûts de communication de la Confédération, 13.9.2017.

puissance publique<sup>75</sup>» par les unités administratives n'est pas claire. Les publications qui correspondent à ce critère ne devraient en effet pas figurer dans les comptes réservés aux dépenses pour les relations publiques. Compte tenu de ce qui précède, le CPA estime que le degré de transparence des coûts des produits imprimés est insuffisant.

<sup>75</sup> Hoheitliche Publikationen.

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

Dr. Raoul Kaenzig, CPA (direction du projet)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Christian Hirschi, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)

### **Rapport des experts externes**

Emilie Flamand-Lew et Gaspard Ostrowski, *Evaluanda*

### **Remerciements**

*Le CPA remercie les services de communication et de l'information de l'administration fédérale ainsi que la Chancellerie fédérale pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie en particulier l'AFF pour les renseignements fournis. Il adresse sa reconnaissance aux personnes qui ont participé aux entretiens ainsi qu'à l'enquête par questionnaire pour leur disponibilité et les informations transmises. Le CPA remercie en outre Evaluanda pour la bonne collaboration dans le cadre du mandat qui lui a été confié.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport: français*

