

Collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure : clôture de l'inspection / annonce du contrôle de suivi

Lettre de la CdG-N à l'attention du Conseil fédéral

du 4 septembre 2015

Madame la Présidente de la Confédération,
Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux,

Le 28 février 2014, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a adopté son rapport relatif à la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure. Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration du 19 juin 2013, la commission a constaté dans son rapport que les services de la Confédération avaient la volonté de collaborer dans le cadre des dossiers de politique extérieure et qu'ils percevaient aussi l'utilité de cette collaboration. Elle a toutefois relevé plusieurs faiblesses, déplorant en particulier l'absence d'une vue d'ensemble dans le domaine de la politique extérieure et la lenteur de certaines procédures de collaboration entre les différents services de la Confédération. Elle a donc formulé deux recommandations à l'intention du Conseil fédéral, l'invitant à examiner une série de mesures visant à remédier à ces problèmes ou, du moins, à les atténuer.

Dans son avis du 21 mai 2014 relatif au rapport de la CdG-N, le Conseil fédéral a fondamentalement approuvé les orientations données par les recommandations et formulé diverses mesures afin d'y répondre. Toutefois, la commission a estimé que plusieurs questions subsistaient. Elle a donc invité le Conseil fédéral, dans son courrier du 6 novembre 2014, à lui faire part d'informations supplémentaires plus complètes sur les mesures envisagées ainsi que le calendrier y afférent permettant de mettre en œuvre ses recommandations.

Comme le deuxième avis du Conseil fédéral, daté du 21 janvier 2015, n'a encore une fois répondu, selon la commission, que partiellement à sa demande, celle-ci a décidé de désigner la collaboration interdépartementale dans le domaine de la politique extérieure comme thème transversal pour les séances de mai 2015, consacrées au rapport de gestion du Conseil fédéral, avec les chefs de département. Chacun d'entre eux a par conséquent été interrogé sur les garanties qu'il pouvait fournir pour attester qu'il avait lui-même une bonne vue d'ensemble des dossiers de politique extérieure de son département et que les offices spécialisés coordonnaient leur action avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), ainsi que sur les domaines dans lesquels l'élaboration d'une stratégie sectorielle serait pertinente.

Lors de l'examen des auditions, la CdG-N a constaté que l'importance accordée aux thèmes de politique extérieure et à leur coordination avec le DFAE était très variable, tout comme les mesures prises pour avoir une vue d'ensemble de ces thèmes et pour les harmoniser avec le DFAE. Cependant, les chefs de département l'ont informée que la collaboration avec le DFAE fonctionnait bien, ou qu'elle s'était du moins améliorée durant ces dernières années.

Selon la CdG-N, si les deux avis du Conseil fédéral et les auditions ont livré des informations utiles sur la mise en œuvre des recommandations, certaines questions subsistent. La commission se livre donc ci-dessous à une évaluation des réponses du Conseil fédéral et profite de cette occasion pour réaffirmer certaines exigences contenues dans le rapport du 28 février 2014 :

Recommandation 1 : amélioration de la vue d'ensemble

- La CdG-N a demandé au Conseil fédéral de clarifier et de communiquer plus clairement la répartition des rôles et des tâches entre les départements

spécialisés et le DFAE ainsi que les compétences internes au sein de ce dernier (recommandations 1.1 et 1.3). Elle se félicite donc que le Conseil fédéral ait l'intention de charger la Conférence des secrétaires généraux d'aborder le sujet de la répartition des rôles et des tâches entre les départements spécialisés et le DFAE. À cette occasion, il convient non seulement de rappeler l'existence de l'ordonnance sur l'organisation du DFAE et des instructions sur le maintien et l'approfondissement des relations internationales de l'administration fédérale, mais aussi d'expliquer les compétences internes au sein du DFAE et notamment du rôle de la division Politiques extérieures sectorielles. La commission part du principe que cette mesure a été mise en œuvre dans l'intervalle. Elle en examinera les effets plus précisément dans le cadre d'un contrôle de suivi.

- Concernant la mise en œuvre de ses exigences relatives, d'une part, à l'institutionnalisation de l'association du DFAE par les départements au traitement de leurs dossiers liés à la politique extérieure et, d'autre part, à des informations plus précises sur les différents instruments de collaboration (stratégie sectorielle, convention de collaboration, détachement de diplomates, etc.), la CdG-N estime qu'il reste encore des éléments à clarifier (recommandations 1.2 et 1.7). Elle regrette en particulier l'absence de réponse à la question sur les différences entre les instruments de collaboration, ou autrement dit, l'absence d'indication sur l'instrument adéquat à utiliser en fonction de la situation. Le Conseil fédéral a signalé à la commission qu'il était prêt à introduire d'autres stratégies sectorielles et à détacher plus de diplomates auprès des offices spécialisés. La commission a cherché à obtenir des informations plus précises à ce sujet ; toutefois elle n'a pu déterminer si le Conseil fédéral avait déjà transmis concrètement des mandats pour l'application de ces mesures.
- La CdG-N a également chargé le Conseil fédéral de vérifier si le modèle de la Direction des affaires européennes pouvait s'étendre à d'autres secteurs de la politique extérieure jugés importants (recommandation 1.6). Dans sa lettre du 21 janvier 2015, le Conseil fédéral écrivait que cette vérification n'avait pas encore eu lieu, mais que les secteurs à examiner ainsi que le calendrier y relatif seraient définis au cours du premier trimestre 2015. La commission serait ensuite informée des résultats de cet examen. Ceux-ci ne lui ont pas encore été transmis.
- Afin d'améliorer la vue d'ensemble et de créer ainsi les conditions pour que les conflits d'objectifs ou les éventuels liens entre les dossiers soient identifiés, la commission estime qu'il est nécessaire que les différents départements eux-mêmes aient une bonne vue d'ensemble de leurs dossiers de politique extérieure et prennent les mesures appropriées (désignation d'un responsable chargé de garder la vue d'ensemble et établissement des priorités dans les dossiers internes du département ; recommandations 1.4 et 1.5). Le Conseil fédéral a énoncé clairement dans son avis que, de son point de vue, il incombait à chaque chef de département de définir une méthode pour acquérir cette vue d'ensemble. Les auditions réalisées dans le cadre des séances de mai 2015 ont d'ailleurs démontré des différences notables en la matière. Cependant, puisque le Conseil fédéral est assuré d'être informé des liens éventuels et des conflits d'objectifs entre les dossiers de politique extérieure grâce aux procédures de consultation des offices et aux notices

d'information, l'argumentation du Conseil fédéral est cohérente aux yeux de la commission. La CdG-N salue par ailleurs le fait que le Conseil fédéral examine d'autres mesures en fonction des besoins et qu'il impose celles qui pourraient conduire à une meilleure vue d'ensemble ; il a par exemple communiqué, en juin 2015, l'existence d'un lien entre les dossiers relatifs à l'Union européenne (UE) et la prise de fonction à ce moment-là d'un négociateur en chef pour toutes les négociations avec l'UE.

Recommandation 2 : adaptation des procédures de collaboration

- Dans son avis du 21 mai 2014, le Conseil fédéral a déclaré qu'il voulait définir des procédures de coordination spéciales visant à faciliter et à accélérer la préparation de ses décisions dans certaines situations spécifiques ou urgentes. Comme exemple, il a cité notamment la possibilité de constituer un groupe interdépartemental ad hoc de haut niveau. La commission se félicite de cette possibilité qui peut servir à une coordination plus prompte entre les départements.
- La CdG-N a toutefois mentionné dans son rapport que les procédures étaient lentes également en raison de la participation des cantons et du Parlement. Le Conseil fédéral n'a pas encore donné de réponse satisfaisante, d'après la commission, sur la façon dont cette participation pourrait être intégrée de manière adéquate et plus prompte qu'auparavant dans les décisions de politique extérieure urgentes.

Puisque la plupart des chefs de département ont indiqué lors des auditions que la collaboration avec le DFAE fonctionnait bien, ou qu'elle s'était du moins améliorée durant ces dernières années, la CdG-N a finalement décidé, malgré les questions qui restent en suspens, de ne pas approfondir plus avant le sujet pour le moment et de ne pas demander plus d'informations au Conseil fédéral. Elle a cependant décidé de suivre attentivement ce sujet et de se pencher à nouveau sur les questions en suspens relatives à la mise en œuvre de ses recommandations dans un ou deux ans, dans le cadre d'un contrôle de suivi.

Vous remerciant de l'attention que vous accorderez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, l'expression de notre haute considération.

Commission de gestion du Conseil national

Le président :

Rudolf Joder, Conseiller national

La secrétaire :

Beatrice Meli Andres