



Relations publiques de la Confédération

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 15 octobre 2019

Avis du Conseil fédéral

du 15 janvier 2020

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 158 de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 15 octobre 2019 concernant les relations publiques de la Confédération.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 janvier 2020

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Avis

1 Contexte

Le 28 septembre 2017, le conseiller national Leo Müller a déposé le postulat 17.3850 « Relations publiques et activités de conseil. Endiguer l'accroissement des dépenses ». Celui-ci charge le Conseil fédéral d'établir un bref rapport sur l'évolution des dépenses occasionnées au cours des dix dernières années dans chaque département et de manière globale par les activités de relations publiques et les activités de conseil externes.

Le 7 mars 2018, le Conseil national a adopté ce postulat par 122 voix contre 65 et 2 abstentions.

Le 23 octobre 2019, le Conseil fédéral a publié en exécution du postulat 17.3850 le rapport « Évolution des dépenses de relations publiques et de conseil »¹.

La Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a procédé à son inspection au moment même où était publié le rapport précité. Son propre rapport a paru le 15 octobre 2019². La CdG-N y indique avoir eu dans l'ensemble une impression positive des activités de relations publiques de la Confédération, qu'elle a jugées adéquates, conformes aux dispositions applicables et dans l'ensemble appropriées à leur objet. Elle émet par ailleurs sept recommandations, et invite le Conseil fédéral à se prononcer avant le 29 janvier 2020 sur les constatations et les recommandations que contient le rapport et à lui indiquer s'il les estime recevables et au moyen de quelles mesures il entend les mettre en œuvre.

2 Avis du Conseil fédéral

Les relations publiques font partie des tâches essentielles que la Constitution (Cst.)³ assigne au Conseil fédéral. Aux termes de l'art. 189, al. 2, Cst., en effet, ce dernier « renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée ». La loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴ précise qu'il « informe 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 Conseil fédéral se félicite du jugement globalement positif que la CdG-N porte sur les relations publiques de la Confédération. Comme la commission, il estime lui aussi qu'en la matière le travail est accompli de manière appropriée, rigoureuse et économique. Il n'en souscrit pas moins à l'orientation générale des recommandations et se déclare donc disposé à les accepter.

¹ www.parlement.ch > 17.3850 > Rapport en réponse à l'intervention

² www.parlement.ch > commissions de surveillance > CDG > rapports

³ RS 101

⁴ RS 172.010

Le Conseil fédéral reprend la structure du rapport de la CdG-N dans l'avis qu'il émet relativement aux différentes recommandations.

Optimisation des structures d'échange et utilisation des compétences existantes

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

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

L'administration fédérale connaît plusieurs structures d'échange dans le domaine des relations publiques, qui ont toutes fait la preuve de leur efficacité au quotidien. Les services d'information sont ainsi chapeautés par la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), qui en vertu de l'art. 54 LOGA prépare et coordonne l'information sous la présidence du porte-parole du Conseil fédéral. Elle se réunit ainsi tous les jours par conférence téléphonique pour s'entretenir des besoins de coordination et d'action en matière de relations publiques. La CSIC se réunit d'autre part une fois par mois pour discuter de sujets interdépartementaux.

Elle se saisira davantage à l'avenir de questions stratégiques et interdépartementales touchant la communication et décidera des réponses à leur apporter. Elle examinera ainsi en 2020 des questions liées à la communication en ligne, touchant par exemple les exigences techniques du futur service standard web, la collaboration avec un partenaire externe en matière graphique ou encore les possibilités qui s'offriraient de créer des synergies dans le domaine audiovisuel. Il est également prévu d'établir en 2020 une stratégie et des lignes directrices pour l'utilisation des réseaux sociaux par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. La CSIC confie par ailleurs au Webforum de la Confédération, qui lui est subordonné, des mandats de projet sur des questions se rapportant à l'information et à la communication en ligne. Le Webforum, de son côté, rend compte à la CSIC, qui a la compétence décisionnelle sur ces questions. Considérant ces différentes structures et mesures, le Conseil fédéral estime que la recommandation 1 a d'ores et déjà été mise en œuvre.

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

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

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

Dans le cadre des réformes structurelles, le Conseil fédéral a chargé le 29 août 2018 le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Défense) de procéder, en collaboration avec la Chancellerie fédérale et en associant

aux travaux les départements, à la définition des besoins des clients supplémentaires (palette de produits et de services), à l'examen des prestations que le Centre des médias électroniques (CME) fournit à l'armée et à l'adaptation des conditions-cadres (mandat, instructions, moyens financiers, processus d'autorisation, etc.). Sur la base des résultats de cette définition des besoins, de l'expérience acquise et des clients supplémentaires seront présentées les différentes options relatives à l'organisation et à l'intégration du CME (au début 2020 au plus tard).

Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le 15 janvier 2020 la Chancellerie fédérale, unité organisationnelle responsable, de vérifier, en collaboration avec la CSIC, s'il n'y avait pas, en plus du CME, d'autres unités administratives susceptibles d'effectuer pour l'administration fédérale des tâches transversales en matière de relations publiques, notamment dans le domaine audiovisuel. Il s'agira également dans ce contexte de répondre d'ici à juin 2021 à la question que la CdG-N pose quant à l'opportunité d'une centralisation de certaines tâches transversales, par exemple en créant un centre audiovisuel qui pourrait fournir des prestations au Conseil fédéral et aux départements.

Exigences minimales pour les relations publiques des départements

<i>Recommandation n° 3</i>	Exigences minimales pour les relations publiques des départements
----------------------------	---

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

La CdG-N relève dans son rapport que tous les départements, sauf le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de l'intérieur (DFI), se sont dotés d'un concept de communication qui renvoie explicitement aux principes de communication de la CSIC ou qui contient du moins des principes de communication qui correspondent sur le fond à ceux de la CSIC. Tant le DFI que le DETEC ont élaboré depuis un concept de communication à l'échelon du département qui contient des exigences minimales quant aux compétences et à la répartition des rôles, aux procédures, aux produits de communication envisagés et aux objectifs en matière de relations publiques. En conséquence, le Conseil fédéral estime que cette recommandation a d'ores et déjà été mise en œuvre.

Potentiel de numérisation des publications périodiques de la Confédération

<i>Recommandation n° 4</i>	Publications périodiques de l'administration fédérale
----------------------------	---

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

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

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

Le potentiel de numérisation des publications périodiques a été identifié et vérifié dans le cadre des réformes structurelles. Dans sa décision du 8 novembre 2017, le Conseil fédéral a arrêté quatre mesures pour réduire les dépenses consacrées aux publications et aux imprimés. Cette réduction sera de 6 millions de francs, par rapport à 2018, à partir de 2021, et interviendra progressivement (en 2019 : 2 millions ; en 2020 : 4 millions ; en 2021 : 6 millions).

Pour atteindre ces objectifs, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), compétent en la matière, articule son action autour des quatre mesures suivantes :

1. Renonciation à certaines publications
2. Regroupement et normalisation des imprimés
3. Gestion centralisée des prestations d'agence
4. Numérisation des publications (*digital only, digital first*)

Les économies escomptées en 2019, de 2 millions de francs, ont pu être réalisées. Pour la suite est examinée la possibilité de faire basculer en version numérique les publications périodiques. Le nombre des publications périodiques a du reste déjà été ramené de 43 en 2016⁵ à 34 en 2019.

Avec les entretiens sur le budget que l'OFCL mène chaque année avec les offices, il existe déjà un mécanisme qui permet de vérifier l'utilité des publications en général et non pas seulement des publications périodiques.

L'OFCL examine d'ores et déjà avec les offices concernés aussi bien les possibilités d'une généralisation du numérique que la nécessité de privilégier tel mode de publication plutôt qu'un autre. Dans le cadre aussi bien des objectifs d'économies que des entretiens qui ont lieu avec les offices, le potentiel de numérisation est réexaminé en permanence et mis en œuvre en application du principe « *digital only, digital first* ». Aussi le Conseil fédéral considère-t-il que les préoccupations de la CdG-N ont été pleinement prises en compte.

Utilisation des réseaux sociaux par la Confédération

Recommandation n° 5 Utilisation des réseaux sociaux par la Confédération

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

Le Conseil fédéral accepte la recommandation 5 et a chargé le 15 janvier 2020 la Chancellerie fédérale d'examiner en collaboration avec la CSIC l'utilisation et le potentiel des réseaux sociaux par la Confédération et de préparer d'ici à la fin 2020 une stratégie et des lignes directrices pour l'utilisation des réseaux sociaux par le Conseil fédéral et l'administration fédérale. Ce dernier rendra compte à la CdG-N à la fin mars 2021 au plus tard des résultats de cet examen et des orientations stratégiques des canaux de communication.

Coûts des relations publiques : évolution des coûts, contrôle, comptabilisation et catégorisation

<i>Recommandation n° 6</i>	Contrôle de l'évolution des coûts de relations publiques
----------------------------	--

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

Comme la CdG-N le relève dans son rapport, les dépenses de la Confédération en matière de relations publiques sont restées stables au cours des dix dernières années, alors même que croissaient tant les exigences vis-à-vis du Conseil fédéral en matière d'information que le nombre des canaux d'information. Cette évolution montre que l'administration est soucieuse du rapport coût – efficacité dans l'action qu'elle mène en matière de relations publiques. Le Conseil fédéral continuera d'observer l'évolution des dépenses, mais ne s'en déclare pas moins convaincu qu'avec, d'une part, les outils qui ont été mis en place avec le Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), et d'autre part, les contrôles dont font régulièrement l'objet les structures d'information, les conditions sont d'ores et déjà réunies pour permettre aussi à l'avenir un suivi des coûts dans ce domaine. Enfin, le Parlement a lui aussi la possibilité, par l'intermédiaire des enveloppes budgétaires, de débattre des dépenses de relations publiques. En conséquence, le Conseil fédéral considère que la recommandation de la CdG-N a déjà été mise en œuvre.

<i>Recommandation n° 7</i>	Déclaration et catégorisation des coûts de toutes les activités d'information et de communication
----------------------------	---

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

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

Depuis l'exercice 2008, les coûts de relations publiques de la Confédération sont recensés conformément au Nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC), dont le principe avait été adopté par le Conseil fédéral le 8 novembre 2006. L'Administration fédérale des finances (AFF) adresse à cet effet aux départements et

à la Chancellerie fédérale des instructions qui indiquent les unités organisationnelles qui doivent relever leurs coûts, les domaines d'activité à prendre en compte, les types de coûts qui sont concernés et comment ceux-ci doivent être saisis.

Selon une enquête menée auprès des départements et de la Chancellerie fédérale, les unités organisationnelles qui assument des tâches de communication sont déjà prises en compte dans six départements sur sept pour ce qui est des coûts de relations publiques. S'agissant du domaine de la Défense du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, ont été comptabilisés à ce jour les coûts de communication de la Défense. Pour l'exercice 2019 ont en outre été relevés et comptabilisés les coûts des prestations pour les relations publiques du CME. Une enquête approfondie réalisée actuellement par et dans le domaine de la Défense doit permettre de déterminer l'existence d'autres dépenses de matériel et de personnel.

N'ont pas été prises en compte les unités administratives que les instructions précitées de l'AFF prescrivent expressément d'omettre, comme Présence Suisse, qui joue un rôle très particulier et figure séparément dans le compte d'État.

Le Conseil fédéral a chargé la Chancellerie fédérale le 15 janvier 2020 de procéder d'ici à la fin 2020, et en collaboration avec l'AFF et la CSIC, au réexamen des instructions précitées, en vue de clarifier la catégorisation des coûts associés aux activités d'information et de communication et aux travaux de traduction.

ORIGINAL