



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Communication des autorités avant des votations

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national

du 21 novembre 2023

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte

À l'art. 34, la Constitution fédérale (Cst.)¹ garantit les droits politiques, protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. La loi fédérale sur les droits politiques (LDP)² règle, à l'art. 10a, l'information des électeurs et des électrices. Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral informe les électeurs et les électrices de manière suivie sur les objets soumis à la votation fédérale (al. 1) en respectant les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Outre le texte soumis à la votation, le Conseil fédéral doit fournir une brochure explicative, qui doit rester objective et exposer également l'avis d'importantes minorités. La communication peut aussi prendre la forme d'interventions publiques ou de publications dans les médias sociaux.

À la suite de la publication, à plusieurs reprises, d'informations erronées dans les explications du Conseil fédéral, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a demandé, en 2018, des explications à la Chancellerie fédérale (ChF), organe responsable de ces brochures. Depuis, la ChF a amélioré les processus d'élaboration des explications de vote et pris différentes mesures visant à assurer la qualité³, ce que la CdG-N a salué⁴. Cependant, la communication des autorités fait toujours l'objet de critiques, que ce soit à propos des indications figurant dans la brochure explicative ou de la communication de certains membres du Conseil fédéral.

Partant, les commissions de gestions ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), le 25 janvier 2022, de réaliser une évaluation de la communication des autorités avant des votations.

1.2 Objet de l'évaluation et procédure des CdG

À sa séance du 25 mai 2022, la sous-commission DFJP/ChF-N, compétente en la matière, a concrétisé le mandat confié au CPA en lui posant les questions suivantes en vue de l'évaluation:

1. Les directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations sont-ils clairs pour l'administration?
2. Ces fondements sont-ils appliqués de manière adéquate?

¹ RS 101

² RS 161.1

³ Pour de plus amples détails, cf. rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF 2021 570, ch. 3.5.5).

⁴ Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF 2021 570, ch. et 3.5.5).

3. Les contenus de la communication ont-ils été adéquats par rapport aux principes juridiques?
 - 3.1. Les principes juridiques ont-ils été respectés dans des cas controversés?
 - 3.2. Au regard du principe de la proportionnalité, les différences d'intensité en matière de communication des autorités avant des votations sont-elles justifiées?
4. Les contenus de la communication des autorités sont-ils utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion?

Le CPA a examiné la communication des autorités avant des votations fédérales à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données. Il a également attribué un mandat externe d'accompagnement juridique, notamment pour élaborer une grille d'analyse du contenu. Cette grille a été utilisée pour déterminer si les directives, stratégies et processus sont appropriés et si les contenus communiqués sont adéquats.

Le CPA a mené des interviews et effectué une analyse documentaire des directives, stratégies et processus pertinents pour en apprécier l'adéquation vis-à-vis des bases juridiques et leur application⁵.

Par ailleurs, le CPA a élaboré, au moyen d'analyses approfondies, des études de cas concernant quatre votations lors desquelles la communication des autorités avait fait l'objet de critiques dans les médias. À sa séance du 5 septembre 2022, la sous-commission DFJP/ChF-N, compétente en la matière, a choisi les votations suivantes: le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, l'initiative «Entreprises responsables», l'initiative sur les pesticides et le référendum concernant la loi sur le cinéma.

La CdG-N donne ci-après son appréciation des principales constatations du CPA et en tire quatre recommandations à l'intention du Conseil fédéral.

2 Constatations et recommandations

Après des constatations de nature générale (chap. 2.1), le présent rapport se penche sur l'importance des explications du Conseil fédéral (chap. 2.2) et consacre le chapitre 2.3 aux instructions pour la rédaction des explications. Le chapitre 2.4 donne des indications sur la répartition des tâches entre les départements et la ChF, le chapitre 2.5 se penche sur les contenus de la communication et les chapitres 2.6 et 2.7 analysent la proportionnalité de la communication en étudiant la manière de communiquer (chap. 2.6) et l'intensité de la communication (chap. 2.7).

⁵ Lors de ses clarifications, le CPA a mené une vingtaine d'entretiens avec des collaborateurs et collaboratrices de la ChF et des membres de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), qui se compose des responsables de l'information des départements. La liste des personnes interrogées figure en annexe du rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N.

2.1 Constatations générales du CPA

Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que la communication des autorités avant des votations est partiellement opportune. La brochure explicative joue un rôle très important dans la formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens, contrairement aux médias sociaux, par exemple. Les instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont adéquates, mais les départements ne les utilisent pas suffisamment. La répartition des compétences et des tâches entre les départements et la ChF n'est pas réglée en détail dans les fondements de la communication, mais la CSIC permet une coordination adéquate dans la pratique. Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, avec des lacunes ponctuelles. Le CPA a aussi constaté que les conceptions d'une communication proportionnée divergeaient selon les départements et qu'il n'existait pas de frontière claire entre information et campagne. Enfin, l'évaluation a montré que la communication des autorités avant des votations varie en intensité, mais qu'elle est globalement proportionnée par rapport à la couverture médiatique.

2.2 Brochure des explications du Conseil fédéral

2.2.1 Résultats du CPA

La communication des autorités avant les votations a pour objectif de mettre à disposition des citoyennes et des citoyens les informations nécessaires à la libre formation de l'opinion (cf. art. 34, al. 2, Cst⁶). L'évaluation du CPA a montré que les électeurs et électrices se fondaient sur une multitude de sources pour s'informer sur un objet soumis à la votation. Tout comme les articles de presse, la brochure des explications du Conseil fédéral revêt toutefois une grande importance; ce sont les deux principales sources d'information⁷. Ce constat vaut pour tous les groupes d'âge, niveaux de formation et opinions politiques. Les médias sociaux quant à eux jouent un rôle secondaire pour tous les groupes d'âge, même pour les jeunes adultes⁸. Plus les personnes sont jeunes et plus leur niveau de formation est élevé, plus les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance⁹. Le CPA conclut que les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance, même si elles ne sont pas toujours faciles à comprendre¹⁰. Comme les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité et de la transparence doivent être respectés, la marge de manœuvre pour opérer une simplification est limitée. La ChF élabore donc pour tous les objets soumis à la votation des vidéos explicatives qui se basent sur les explications du Conseil fédéral et contribuent à une meilleure compréhension des objets soumis au vote.

⁶ RS 101

⁷ Les termes «brochure des explications du Conseil fédéral» et «explications du Conseil fédéral» ne sont pas synonymes: la brochure des explications du Conseil fédéral réunit l'ensemble des explications relatives à chaque votation; les explications du Conseil fédéral regroupent les informations factuelles relatives à chaque objet soumis au vote.

⁸ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1

⁹ Cf. également fig. 7 à 9 du rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.1.

¹⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 6.2.

2.2.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N prend acte du fait que les explications du Conseil fédéral constituent toujours une source d'information fondamentale pour le corps électoral malgré l'utilisation des médias sociaux. La commission porte un jugement favorable sur la grande importance accordée aux explications du Conseil fédéral et reconnaît que cet instrument est opportun et adéquat pour informer les électeurs et électrices de manière appropriée sur un objet, même si leur contenu n'est pas toujours facile à comprendre. Du point de vue de la commission, ce point est à saluer. À ses yeux, il est donc d'autant plus important que les instructions sur la rédaction des explications du Conseil fédéral soient observées et respectées afin de fournir des informations correctes aux électeurs et électrices (voir chap. 2.3).

2.3 Instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral

2.3.1 Résultats du CPA

Dans son enquête, le CPA note que l'administration fédérale a élaboré de nombreux documents qui fondent la communication des autorités avant des votations, et ne relève pas d'incohérence entre ces fondements¹¹. Il arrive à la conclusion que tous les processus importants sont décrits dans les directives, les stratégies et les processus, qu'il juge clairs et cohérents¹². Par contre, il conclut que les lignes directrices, qui énumèrent les principes régissant la politique d'information et de communication en général et avant des votations en particulier, restent abstraites. Elles ne reprennent pas tous les critères identifiés par la littérature juridique¹³ et la jurisprudence comme nécessaires afin de satisfaire les principes juridiques qui régissent la communication des autorités avant des votations, tels que l'objectivité de l'information et la proportionnalité de celle-ci¹⁴.

Les principes de communication sont concrétisés dans les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral, qui contiennent également des listes de contrôle et des conseils rédactionnels. Le CPA constate que les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont concrétisées de manière adéquate¹⁵. Il note également que les départements impliqués utilisent peu ces instructions lors de la rédaction des textes, bien qu'elles soient contraignantes. L'évaluation montre que les départements partent du principe que la ChF se charge du contrôle du respect des principes juridiques. Selon la ChF, cette «délégation» se ressent dans l'ébauche du texte élaborée par les départements, qui n'est pas toujours de très bonne qualité, ce qui entraîne un rallongement du processus rédactionnel¹⁶. L'enquête du CPA a également montré que, selon les déclarations des personnes interrogées, la consultation des

¹¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1.

¹² Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.1.

¹³ Cf. document de travail du CPA du 19 juin 2023.

¹⁴ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

¹⁵ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.

¹⁶ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.1.

offices *avant* la publication de la brochure des explications du Conseil fédéral et la procédure de correction en cas d'erreur *après* la parution¹⁷ ont fait leurs preuves pour arriver à des textes bien étayés.

Alors que la ChF est responsable de la coordination et de l'élaboration de la brochure explicative, les départements sont chargés de contrôler que les unités qui leur sont subordonnées appliquent les fondements, en vérifiant la teneur de la communication.¹⁸ L'analyse du CPA montre que la plupart des départements s'acquittent de cette tâche, mais que le double contrôle des informations et des chiffres n'est pas toujours effectué par des personnes disposant des connaissances techniques nécessaires, raison pour laquelle, dans certains cas, des erreurs n'ont pas été identifiées¹⁹.

2.3.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N reconnaît qu'il existe assez de documents écrits qui fondent la communication des autorités avant les votations. Même si les fondements de la communication semblent, en général, suffisamment clairs, il est parfois difficile d'appliquer les principes juridiques, car les documents sont nombreux, remplissent diverses fonctions, et ne renvoient pas les uns aux autres. La CdG-N estime cependant que les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont dans l'ensemble adéquates, d'autant plus qu'aucune incohérence n'y a été détectée. Elle considère également que les listes de contrôle et les conseils rédactionnels ou les exemples sont précieux pour la rédaction des explications du Conseil fédéral.

La CdG-N a cependant été étonnée de constater que, les départements utilisaient peu les instructions, pourtant claires et contraignantes, et que le contrôle du respect des principes juridiques est largement laissé à la ChF. Elle critique le manque de responsabilité dont font preuve les départements, qui laissent à la ChF des pans du travail rédactionnel, ce qui, comme le montre l'enquête du CPA, entraîne régulièrement des retards dans le processus rédactionnel. Elle a également été surprise d'apprendre qu'un double contrôle des informations et des chiffres n'était pas toujours effectué par des personnes disposant des connaissances techniques nécessaires.

*Recommandation 1 Prise de conscience par les départements
de leur responsabilité en matière de rédaction*

La CdG-N prie le Conseil fédéral de veiller à ce que les départements et les unités administratives qui leur sont subordonnées observent et appliquent les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral de manière systématique, notamment en ce qui concerne le contrôle du respect des principes juridiques, de sorte à ne pas prolonger inutilement le processus rédactionnel.

¹⁷ Il s'agit de deux des cinq instruments décidés pour garantir la qualité des brochures des explications du Conseil fédéral. Cf. rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26 janvier 2021 (FF 2021 570, ch. et 3.5.5).

¹⁸ Cf. art 23 OLOGA et instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral.

¹⁹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.3.

Recommandation 2 Assurance d'un double contrôle approprié

La CdG-N prie le Conseil fédéral de veiller à ce que le contrôle des explications du Conseil fédéral dans le cadre du processus rédactionnel soit toujours effectué par des personnes suffisamment qualifiées sur le plan technique.

2.4 Répartition des compétences entre les départements et la ChF

2.4.1 Résultats du CPA

Dans son évaluation, le CPA constate que les fondements laissent une certaine marge de manœuvre s'agissant de savoir qui est responsable de quels contenus de communication. Conformément aux instructions en la matière, la rédaction de la brochure des explications du Conseil fédéral est placée sous la responsabilité générale de la ChF et le département concerné par un objet de la votation est responsable du contenu relatif à cet objet²⁰. D'après l'évaluation du CPA, cette répartition de tâches entre la ChF et les départements est très importante et permet un équilibre entre la responsabilité (pour la ChF) de garantir des informations adéquates et conformes au droit et celle (pour le département concerné) de fournir des informations précises, actuelles et détaillées sur l'objet soumis à votation²¹. Le CPA identifie toutefois une zone grise entre ce qui relève de la «rédaction» et du «contenu» des explications du Conseil fédéral, car les deux aspects ne peuvent pas être strictement séparés. Dans l'ensemble, les personnes interrogées reconnaissent le professionnalisme de la ChF dans la rédaction des explications du Conseil fédéral. Dans son évaluation, le CPA a constaté que les nombreuses remarques faites par la ChF à l'unité administrative compétente dans les différentes versions du texte ont généralement pour objectif le respect des principes juridiques et l'intelligibilité d'un texte, ce qui correspond également aux responsabilités attribuées à la ChF.

S'agissant des interventions publiques ou des publications dans les médias sociaux, les fondements ne clarifient pas quel niveau doit communiquer sur quel aspect²². La CSIC représente la principale structure d'échange et de coordination en matière d'information et de communication entre les départements et la ChF, étant donné que les fondements n'établissent pas qui du Conseil fédéral ou du département est chargé de l'information. En ce qui concerne la communication, la CSIC est chargée de la coordination tant opérationnelle que stratégique. La coordination quotidienne par l'intermédiaire de la CSIC permet d'harmoniser les déclarations dans les médias.

²⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3.

²¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2.

²² Dans le cadre de la consultation administrative, un département a suggéré que l'expertise du professeur Müller, sur laquelle se base les lignes directrices de la CSIC, soit renouvelée en tenant compte des médias sociaux. La commission estime qu'elle laisse cette décision au Conseil fédéral.

La CSIC est considérée par les personnes interrogées comme une plateforme opportune de discussion stratégique et d'échanges de bonnes pratiques²³. Ces dernières années, les discussions stratégiques ont, par exemple, porté sur les nouveaux modèles pour les explications du Conseil fédéral, les stratégies de communication des départements, les stratégies et les directives pour l'utilisation des médias sociaux ou la participation à l'élaboration des communiqués de presse.

2.4.2 Appréciation de la CdG-N

Sur la base des résultats du CPA, la CdG constate que la répartition des compétences et des tâches entre la ChF et les départements est réglée sur le principe, et qu'elle est importante. La CdG-N estime que l'existence d'une certaine zone grise entre la rédaction et le contenu, qui, en pratique, ne peuvent être clairement différenciés, est inévitable, et que même une autre réglementation ne pourrait pas y remédier²⁴.

La CdG se félicite que la CSIC soit utilisée d'une part comme plateforme d'échange et de coordination entre les départements et la ChF et d'autre part pour l'échange de bonnes pratiques, par exemple s'agissant de l'utilisation des médias sociaux. En ce qui concerne les interventions publiques et les publications dans les médias sociaux, la CdG-N estime néanmoins qu'il convient de régler dans les fondements la répartition des compétences, notamment compte tenu de l'utilisation croissante des médias sociaux.

Recommandation 3 Réglementation de la communication lors d'interventions publiques et de publications dans les médias sociaux

La CdG-N invite le Conseil fédéral à édicter une réglementation de la communication applicable aux interventions publiques et aux publications dans les médias sociaux. Il convient également de déterminer quelle autorité ou quel niveau communique sur quel aspect.

2.5 Contenus de la communication

2.5.1 Résultats du CPA

Conformément aux dispositions légales, les informations sur les objets de votation fédéraux doivent répondre aux critères de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (cf. art. 10a LDP²⁵). L'évaluation du CPA a montré

²³ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 4.2.

²⁴ Pour les séances de rédaction, il existe en outre un guide pour personnel (*Mitarbeiterhandbuch*) interne à la ChF qui concrétise la répartition des rôles au fil des séances de rédaction des groupes de travail (cf. rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.3).

²⁵ RS 161.1

que ces principes ont été globalement respectés dans les cas examinés, tant pour la brochure des explications du Conseil fédéral que pour les interventions publiques et publications dans les médias sociaux.

Dans les cas analysés²⁶, des lacunes isolées ont été relevées pour chaque principe, qui coïncidaient souvent avec les critiques formulées par les médias à l'encontre de la communication des autorités. Dans les explications du Conseil fédéral relatives au référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, la présentation détaillée de l'objet contenait un point qui était présenté de manière plus argumentative qu'objective. Même si le mandat d'information des autorités a bien été rempli pour cet objet en général, il s'agissait d'une communication plutôt minimaliste, qui remplissait uniquement les exigences minimales prévues à l'art. 11 LDP. Dans l'exemple du référendum sur la loi sur le cinéma, les informations contenues dans la brochure des explications du Conseil fédéral étaient incomplètes et n'étaient pas entièrement transparentes, puisqu'un graphique présentait les informations de manière trop simplifiée: les informations correctes n'étaient donc pas disponibles. Dans le cas de l'initiative sur les pesticides, les interventions publiques et publications dans les médias sociaux respectaient majoritairement le principe d'objectivité: le département a mis en ligne une vidéo dont on aurait pu déduire qu'une association bio spécifique rejetait l'initiative, alors que c'était le contraire. À la suite de réclamations et après discussion avec la Chancellerie fédérale, le département a immédiatement retiré cette vidéo de son site. Dans le dernier cas étudié, celui de l'initiative «Entreprises responsables», la transparence et la proportionnalité de la communication étaient discutables. Dans les interventions publiques de la cheffe de département dans le cas de la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», un chiffre central des entreprises concernées a été mentionné, alors que la brochure des explications du Conseil fédéral précisait qu'aucun chiffre précis ne pouvait être articulé. La communication de la cheffe de département était certes proportionnée au vu de la forte intensité de la campagne médiatique, les mesures prévues n'étaient toutefois pas assez axées sur l'information de l'électorat^{27 28}.

²⁶ Les analyses ont montré que les contenus sont majoritairement conformes aux principes juridiques. Les exemples analysés dans l'évaluation sont des cas particulièrement problématiques. La sélection des cas se base sur des critères spécifiques, notamment le fait que la communication des autorités avant la votation sur ces objets ait été critiquée dans les médias (cf. rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 1.2). Les quatre objets soumis à la votation analysés ont été sélectionnés de manière définitive par la sous-commission compétente lors de sa séance du 5 septembre 2022. L'évaluation du CPA a ensuite examiné dans quelle mesure les critiques exprimées dans les médias étaient justifiées.

²⁷ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.1.

²⁸ Dans le cadre de la consultation administrative, le département s'est exprimé en ce sens que la cheffe de département était tenue de défendre, avant la votation, la position de rejet et le contre-projet indirect adopté par le Parlement. Selon le CPA et le professeur de droit consulté pour l'évaluation, l'art. 10a, al. 4, LPD, selon lequel le Conseil fédéral ne peut défendre de recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale, ne vise que le contenu de la communication du Conseil fédéral, à savoir s'il est en accord avec la recommandation de l'Assemblée fédérale. En revanche, cet article n'est pas pertinent en ce qui concerne la manière, l'intensité ou la modalité de la communication des autorités avant des votations. Cette dernière a pour objectif principal la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens (art. 34, al. 2, Cst.) et doit ainsi respecter les principes juridiques de l'art. 10a, al. 2, LDP.

2.5.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N juge positif que les dispositions légales soient globalement respectées en ce qui concerne les informations sur les objets soumis à une votation fédérale. Elle estime toutefois que les dispositions légales sont des exigences fondamentales qui doivent être systématiquement observées. Pour la commission, il est donc indispensable que les unités compétentes veillent à employer les moyens et les instruments appropriés afin de respecter les dispositions légales. L'évaluation du CPA a révélé que les électeurs et électrices accordent une grande confiance aux explications du Conseil fédéral. La commission estime qu'il est d'autant plus important que les départements et les unités administratives compétents – et en fin de compte le Conseil fédéral – respectent les règles (cf. recommandations 1 et 2).

2.6 Formes / type de communication

2.6.1 Résultats du CPA

Les principes de communication des autorités avant des votations interdisent explicitement aux autorités de faire «campagne»²⁹. Cette notion n'est toutefois pas définie plus précisément, c'est-à-dire que la délimitation entre information et campagne n'est concrétisée nulle part. Cela conduit inévitablement à ce que la communication – en principe autorisée dans le respect des règles correspondantes – varie considérablement d'un département à l'autre³⁰.

La communication des autorités avant des votations doit respecter le principe de proportionnalité: alors que certains départements ont une conception étroite de la proportionnalité et ne communiquent guère plus que ce qui est prévu par défaut pour l'ensemble des votations, d'autres ont une interprétation plus large, interviennent dans de nombreux médias et autres réunions publiques, et sont actifs dans les médias sociaux. Les analyses du CPA montrent cependant que, pour de nombreux objets soumis à votation, l'information était équilibrée et expliquait les aspects importants.

L'exemple de l'initiative «Entreprises responsables», examiné par le CPA, montre que la communication du département visait plutôt à inciter les électeurs et électrices à rejeter l'initiative qu'à les informer. Il ressort de la stratégie de communication du département spécifiquement élaboré à l'occasion de cette votation et des procès-verbaux du groupe de travail compétent que la communication de la cheffe du département était pensée comme complément à la campagne de l'alliance interpartis, afin de modifier l'opinion du public cible³¹. Il n'a cependant pas été possible de vérifier à quel point ce dispositif a effectivement été mis en place. Les modalités de communi-

²⁹ La communication des autorités avant les votations sert en premier lieu à la libre formation de l'opinion des citoyens (art. 34 al. 2 Cst.) et doit donc respecter les principes juridiques de l'art. 10a al. 2 LDP. Dans son rapport, le CPA n'a pas défini la notion de campagne, mais s'est appuyé sur les principes juridiques mentionnés et leur mise en œuvre pour pouvoir tracer une frontière entre information et campagne.

³⁰ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 3.2.4.

³¹ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.1.4.

cation telles que prévues dépassaient selon le CPA la frontière établie entre l'information et la campagne, allant à l'encontre d'une communication proportionnée³².

2.6.2 Appréciation de la CdG-N

La CdG-N constate que le principe de proportionnalité concernant la manière d'informer est certes respecté dans de nombreux cas, mais qu'il est parfois interprété de manière extensive. Elle juge problématique que le mandat d'information soit interprété dans certains cas de manière à s'apparenter à une campagne, en cherchant à convaincre le corps électoral de se rallier à une opinion. Le principe de proportionnalité n'est alors pas respecté. La CdG-N estime donc qu'il est nécessaire de définir dans ce domaine une réglementation uniforme dans les fondements de la communication des autorités, qui s'applique de la même manière à tous les départements.

Recommandation 4 Définition des limites à la communication des autorités avant des votations

La CdG-N invite le Conseil fédéral à définir dans les principes de la communication des autorités avant des votations l'étendue et les limites de l'information admissible, dans le respect du principe de proportionnalité.

2.7 Intensité de la communication

2.7.1 Résultats du CPA

Un autre aspect de la communication des autorités concerne la proportionnalité de la couverture médiatique. L'analyse statistique montre que plus les médias ont parlé d'un projet, plus le Conseil fédéral a été cité en tant que protagoniste. Certes, l'implication du Conseil fédéral – ou la façon dont les médias reprennent sa communication – diffère selon le sujet, mais cela reste toujours proportionnel à l'ampleur de la couverture médiatique globale d'un projet³³. Même si les départements ont des avis divergents sur la proportionnalité de la communication des autorités, il ressort de l'évaluation du CPA que la communication des autorités avant les votations correspond en grande majorité à l'intensité de la couverture médiatique en question. Le Conseil fédéral n'a pas eu une position dominante, même dans les cas où les autorités ont communiqué intensivement, comme dans le cadre de l'initiative «Entreprises responsables»³⁴.

Le CPA conclut que le principe de proportionnalité de la communication des autorités avant les votations est généralement respecté. La communication des autorités était proportionnée d'un point de vue purement quantitatif dans tous les cas examinés.

³² Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.1.4.

³³ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.

³⁴ Rapport du CPA du 19 juin 2023 à l'intention de la CdG-N, chap. 5.2.

2.7.2 **Appréciation de la CdG-N**

La CdG-N prend acte du fait que, même si les différents départements ont des avis divergents quant à l'intensité de la communication, le principe de proportionnalité est respecté et que les autorités, notamment le Conseil fédéral, n'occupent pas une position dominante dans la couverture médiatique. La CdG-N s'en félicite et ne juge pas nécessaire d'agir dans ce domaine.

3 **Conclusions et prochaines étapes**

S'appuyant sur l'évaluation du CPA, les évaluations de la CdG-N ont montré que la communication des autorités avant les votations est partiellement appropriée. Les explications du Conseil fédéral constituant une source d'information très importante pour les électeurs et électrices de toutes les couches de la population, il est fondamental, aux yeux de la CdG-N, que la brochure des explications du Conseil fédéral contienne des informations correctes. La commission reconnaît que les instructions de la ChF pour la rédaction des explications du Conseil fédéral sont appropriées, mais critique le fait que les départements ne les respectent pas suffisamment, ce qui rallonge le processus rédactionnel. La CdG-N prend acte avec satisfaction du fait que les dispositions légales relatives aux contenus de la communication sont respectées, à quelques exceptions près. En ce qui concerne la manière dont les autorités communiquent, face aux grandes différences parfois constatées, la CdG-N estime que certaines mesures s'imposent.

Les aspects suivants revêtent une importance particulière pour la CdG-N: les départements doivent impérativement respecter les instructions contraignantes dans le cadre des travaux de rédaction, notamment en ce qui concerne la vérification du respect des principes juridiques. En outre, la CdG-N estime indispensable que la personne compétente dans le domaine concerné contrôle les informations et les chiffres (principe du double contrôle, recommandations 1 et 2). Un autre aspect sur lequel la CdG-N identifie un besoin de changement concerne la frontière entre information et campagne (recommandation 4). Compte tenu des résultats du CPA, selon lesquels le principe de proportionnalité est interprété et appliqué de manière très différente d'un département à l'autre en ce qui concerne la façon de communiquer et l'intensité de la communication, la CdG-N estime nécessaire de définir de manière contraignante pour tous les départements l'étendue admissible de l'information dans les directives régissant la communication des autorités. La commission recommande en outre de régler dans les fondements la répartition des compétences en cas d'interventions publiques et de publications dans les médias sociaux (recommandation 3).

La CdG-N demande au Conseil fédéral de prendre position d'ici au 16 février 2024 sur les constatations et recommandations formulées dans le présent rapport et dans le rapport d'évaluation du CPA. Elle le prie par ailleurs de lui indiquer au moyen de quelles mesures il entend mettre en œuvre ces recommandations et à quelle échéance.

21 novembre 2023

Au nom de la Commission de gestion
du Conseil national:

La présidente, Prisca Birrer-Heimo

La secrétaire, Ursina Jud Huwiler

Sous-commission DFJP/ChF:

Le président, Alfred Heer

Sous-commission DFJP/ChF:

La secrétaire, Jeanne Prodolliet

Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
chap.	chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DélCdG	Délégation des commissions de gestion
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération
FF	Feuille fédérale
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2024
www.fedlex.admin.ch
La version électronique
signée fait foi



Communication des autorités avant des votations

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

du 19 juin 2023

Mots clés



Libre formation de l'opinion

La libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens est garantie par la Constitution (art. 34, al. 2). Cet objectif implique que la communication des autorités avant des votations doit respecter certains principes juridiques, tels que l'exhaustivité, l'objectivité, la transparence et la proportionnalité.

Brochure des explications du Conseil fédéral

Pour accompagner les textes soumis à une votation, le Conseil fédéral doit fournir des explications objectives et exposer l'avis des minorités. Cette brochure de vote est élaborée par la Chancellerie fédérale en collaboration avec les départements.



Interventions publiques

Le Conseil fédéral organise une conférence de presse pour informer l'électorat des objets soumis à la votation et de ses positions. Les responsables de département peuvent ensuite intervenir au nom du Conseil fédéral dans les médias, des réunions ou des débats.

Publications dans les médias sociaux

Les autorités disposent de différents comptes officiels sur de multiples plateformes de médias sociaux avec pour objectif de diffuser et échanger des informations avec un public cible plus large.



L'essentiel en bref

La communication des autorités avant des votations est partiellement opportune. La brochure des explications du Conseil fédéral est largement utilisée par la population. Les instructions de la Chancellerie fédérale pour la rédaction de ces explications sont adéquates, mais les départements les utilisent peu. Ces derniers ont des conceptions et des pratiques hétérogènes de la communication des autorités avant des votations. Néanmoins, les principes juridiques sont respectés, à quelques exceptions près.

En janvier 2022, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la communication des autorités avant des votations.

À sa séance du 25 mai 2022, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devait porter sur les directives, stratégies et processus de communication avant des votations et leur application, sur les contenus de cette communication dans quatre votations pour lesquelles elle avait été critiquée, ainsi que sur les différences d'intensité de la communication des autorités et l'utilisation des contenus par les citoyennes et citoyens.

Pour ce faire, le CPA a effectué une analyse documentaire des fondements de la communication des autorités avant des votations. Il a également mené une vingtaine d'entretiens avec des membres de l'administration fédérale. Le CPA a en outre attribué un mandat juridique externe pour l'accompagner dans l'élaboration d'une grille d'analyse, qui a surtout été utilisée pour étudier les contenus de la communication lors de quatre votations controversées. Par ailleurs, il a réalisé des analyses statistiques pour apprécier les différences d'intensité et l'utilisation des contenus de la communication par la population. Les résultats les plus importants sont présentés ci-après.

La brochure des explications du Conseil fédéral est importante pour la formation de l'opinion, tandis que les médias sociaux jouent un rôle secondaire

Les analyses du CPA montrent que la brochure des explications du Conseil fédéral, avec les articles de journaux, revêt une grande importance dans la formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens. Ceci est vrai pour tous les groupes d'âge, niveaux de formation et opinions politiques. En revanche, les médias sociaux représentent une source nettement moins importante pour s'informer sur des votations, même pour les jeunes adultes (ch. 6.1). En outre, les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance au sein de la population, bien qu'elles ne soient pas faciles à comprendre, puisque les exigences légales auxquelles elles sont soumises compliquent leur simplification (ch. 6.2).

Les instructions pour la rédaction de la brochure des explications du Conseil fédéral sont adéquates, mais peu utilisées par les départements

L'administration fédérale a élaboré de nombreux documents qui fondent la communication des autorités avant des votations. Ceux-ci sont cohérents et plutôt clairs (ch. 3.1). Alors que les principes à respecter dans la communication avant les vota-

tions restent abstraits dans les lignes directrices générales, ils sont concrétisés de manière adéquate dans les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral (ch. 3.2). Or, les départements impliqués les utilisent peu, parce qu'ils partent du principe que la Chancellerie fédérale (ChF) se charge de contrôler le respect des principes juridiques. Ce manque de responsabilisation a tendance à rallonger le processus rédactionnel (ch. 4.1). Les départements vérifient l'adéquation des différents contenus de la communication préparés par les unités administratives, mais un contrôle à quatre yeux par des personnes disposant des connaissances techniques nécessaires n'est pas toujours opéré (ch. 4.3).

La répartition des compétences n'est pas complètement réglée dans les fondements de la communication, mais la coordination est adéquate dans la pratique

Pour la brochure des explications du Conseil fédéral, la ChF est responsable de la rédaction et le département concerné est responsable du contenu. Cette répartition des tâches permet un équilibre entre la responsabilité de la ChF de garantir des informations adéquates vis-à-vis des exigences légales et celle des départements de fournir des informations précises, actuelles et détaillées, même si elle implique une zone grise entre «rédaction» et «contenu». Globalement, le professionnalisme de la ChF dans le processus de rédaction est reconnu et ses interventions ciblent de manière pertinente le respect des principes juridiques. S'agissant des interventions publiques ou des publications dans les médias sociaux, les fondements ne clarifient pas quel niveau doit communiquer sur quel aspect. Dans la pratique, les interventions dans les médias sont coordonnées quotidiennement au sein de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC). Celle-ci est aussi utile comme plateforme de discussion stratégique et d'échanges de bonnes pratiques (ch. 3.3 et 4.2).

Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, avec des lacunes ponctuelles

Dans les quatre votations analysées en détail, les contenus de la communication avant les votations ont globalement respecté les principes juridiques, c'est-à-dire qu'ils étaient exhaustifs, objectifs, transparents et proportionnels. Mais des lacunes ponctuelles ont été identifiées pour chacun des principes, qui correspondent souvent aux écueils pour lesquels la communication avait été critiquée dans les médias dans ces cas spécifiques: la brochure de vote sur le référendum concernant la loi sur le cinéma n'était pas exhaustive et pas entièrement transparente; dans la brochure explicative du référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, la présentation détaillée de l'objet contenait un point formulé de manière plus argumentative qu'objective; dans le cadre de l'initiative sur les pesticides, les interventions publiques et publications dans les médias sociaux n'ont respecté que partiellement le principe d'objectivité; et lors de l'initiative «Entreprises responsables», la transparence et la proportionnalité de la communication sont remises en question, comme nous le verrons au prochain point (ch. 5.1).

Les conceptions des départements d'une communication proportionnée et de la frontière entre information et campagne sont différentes

Les différences de conception des départements sur ce qui constitue une communication proportionnée avant des votations sont frappantes: certains ont une conception

étroite de la proportionnalité, ce qui les mène, en général, à peu communiquer en sus de ce qui est prévu par défaut pour l'ensemble des votations; d'autres, en revanche, interprètent de manière plus large le principe de proportionnalité, les menant, pour certains objets soumis au vote, à intervenir dans de nombreux médias et réunions publiques, ainsi qu'à être actifs dans les médias sociaux. De même, les analyses du CPA indiquent que la frontière entre information et campagne fait l'objet de conceptions très différentes de la part des départements (ch. 4.1). Les documents qui fondent la communication des autorités avant des votations interdisent de faire «campagne», sans que cette notion ne soit davantage définie (ch. 3.2). Dans le cas de la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», le département prévoyait une communication axée sur le rejet de l'initiative plutôt que sur l'information de l'électorat. Selon le CPA, les modalités de communication telles que prévues dépassaient la frontière entre l'information et la campagne, allant à l'encontre d'une communication proportionnée (ch. 5.1).

La communication des autorités avant des votations varie en intensité, mais elle est globalement proportionnée par rapport à la couverture médiatique

Bien qu'il existe différentes conceptions de la proportionnalité parmi les départements, la communication des autorités avant les votations a généralement reflété l'intensité de la couverture médiatique. Le Conseil fédéral n'a globalement pas eu une position dominante, même dans les cas où les autorités ont communiqué de manière intensive, comme dans le cadre de l'initiative «Entreprises responsables», ce qui plaide en faveur du respect du principe de proportionnalité en général (ch. 5.2).

Table des matières

Mots clés	2
L’essentiel en bref	3
1 Introduction	8
1.1 Contexte et questions d’évaluation	8
1.2 Méthodologie	9
1.3 Plus-value et limites de l’évaluation	12
1.4 Structure du rapport	13
2 Communication des autorités avant des votations	13
2.1 Bases juridiques et fondements de la communication	13
2.2 Application des fondements de la communication	15
2.3 Contenus de la communication	16
2.4 Utilisation des contenus de la communication	17
3 Fondements de la communication	17
3.1 Les fondements sont cohérents et plutôt clairs	18
3.2 Les principes juridiques sont concrétisés de manière inégale	20
3.2.1 Exhaustivité	21
3.2.2 Objectivité	21
3.2.3 Transparence	22
3.2.4 Proportionnalité	22
3.3 La répartition des compétences n’est pas complètement réglée dans les fondements	24
4 Application des fondements de la communication	25
4.1 Les fondements sont peu utilisés et leur application est hétérogène	25
4.2 La coordination de la ChF, notamment à travers la CSIC, est opportune et reconnue comme telle	27
4.3 La surveillance des départements n’est pas toujours adéquate	29
5 Contenus de la communication	30
5.1 Les contenus de la communication respectaient, à quelques exceptions près, les principes juridiques	31
5.1.1 Exhaustivité	31
5.1.2 Objectivité	33
5.1.3 Transparence	35
5.1.4 Proportionnalité	36
5.2 Les autorités n’occupent pas de position dominante dans la communication	39
6 Utilisation des brochures des explications du Conseil fédéral	41
6.1 Les brochures des explications du Conseil fédéral sont largement utilisées	41

6.2	La confiance dans les explications du Conseil fédéral est élevée, bien qu'elles ne soient pas faciles à comprendre	44
7	Conclusions	45
7.1	La brochure de vote revêt une grande importance dans la formation de l'opinion, tandis que les médias sociaux jouent un rôle secondaire	46
7.2	Les instructions pour la rédaction de la brochure de vote sont adéquates, mais peu utilisées par les départements	46
7.3	La répartition des compétences n'est pas complètement réglée dans les fondements, mais la coordination est adéquate dans la pratique	47
7.4	Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, avec des lacunes ponctuelles	48
7.5	Les conceptions des départements d'une communication proportionnée et de la frontière entre information et campagne sont différentes	49
7.6	La communication des autorités avant des votations varie en intensité, mais elle est proportionnée par rapport à la couverture médiatique	49
	Abréviations	51
	Bibliographie et liste des documents	53
	Liste des personnes interrogées	55
	Annexes	
1	Approche de l'évaluation	56
2	Critères d'évaluation	57
	Impressum	59

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

La communication des autorités fédérales avant des votations¹ a pour objectif principal la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens, garantie à l'art. 34, al. 2 de la Constitution². La loi sur les droits politiques (LDP)³ exige que le Conseil fédéral informe l'électorat de manière suivie sur les objets soumis à une votation fédérale et qu'il respecte les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité. Pour accompagner le texte soumis à la votation, il doit fournir une brochure explicative, qui doit rester objective et exposer également l'avis d'importantes minorités. La communication peut aussi prendre la forme d'interventions publiques ou de publications dans les médias sociaux.

À la suite de la publication de diverses indications erronées dans la brochure des explications du Conseil fédéral, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a demandé en 2018 des clarifications à la Chancellerie fédérale (ChF), responsable de cette brochure. Depuis, celle-ci a amélioré les processus d'élaboration des explications de vote, ce que la CdG-N a salué en 2020⁴. Néanmoins, la communication des autorités avant des votations a continué de faire l'objet de critiques.

Eu égard à ce qui précède, les Commissions de gestion (CdG) ont, le 25 janvier 2022, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la communication des autorités avant des votations. En se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-N, compétente en la matière, a décidé lors de sa séance du 25 mai 2022 que l'évaluation devrait répondre aux questions suivantes, qui font chacune l'objet d'un chapitre:

1. Les directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations sont-ils adéquats? (chap. 3)
2. Ces fondements sont-ils appliqués de manière adéquate? (chap. 4)
3. Les contenus de la communication ont-ils été adéquats par rapport aux principes juridiques? (chap. 5)
 - 3.1. Les principes ont-ils été respectés dans des cas controversés? (ch. 5.1)
 - 3.2. Au regard du principe de la proportionnalité, les différences d'intensité en matière de communication des autorités avant des votations sont-elles justifiées? (ch. 5.2)
4. Les contenus de la communication des autorités sont-ils utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion? (chap. 6)

¹ *Ci-après*, le terme «communication des autorités» se réfère à la communication des autorités avant des votations, à moins que cela ne soit spécifié autrement.

² Constitution fédérale du 18.4.1999 (Cst; RS 101).

³ Loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1).

⁴ Rapport annuel 2020 des CdG et de la DélCdG du 26.1.2021 (FF 2021 570 ch. 3.5.5).

1.2 Méthodologie

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a examiné la communication des autorités avant des votations fédérales à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels s'est basé le CPA.

Tableau 1

Aperçu des méthodes

Questions d'évaluation	Accompagnement juridique (mandat externe)	Analyse documentaire	Entretiens	Études de cas	Analyses statistiques
1. Adéquation des directives, stratégies et processus	*	*	*		
2. Application des directives, stratégies et processus	(*)	(*)	*	*	
3. Adéquation des contenus de la communication	*		(*)	*	*
4. Utilisation des contenus de la communication					*

Légende: * = contribution principale à l'analyse, (*) = contribution secondaire à l'analyse.

Le CPA a attribué un *mandat externe d'accompagnement juridique* à Lorenz Langer (Prof. Dr. iur.), notamment pour élaborer une grille d'analyse à partir d'une revue de la littérature juridique portant sur les principes juridiques régissant la communication des autorités avant des votations. Cette grille a été utilisée pour évaluer l'adéquation des directives, stratégies et processus ainsi que des contenus de la communication. Les critères de cette grille sont brièvement présentés au ch. 2.3⁵.

Le CPA a effectué une *analyse documentaire* des directives, stratégies et processus utilisés par l'administration fédérale dans le cadre de la communication des autorités avant des votations, pour en apprécier l'adéquation vis-à-vis des bases juridiques et leur application.

Afin de compléter cette analyse et recueillir des informations sur l'adéquation des contenus de la communication (brochures des explications du Conseil fédéral, interventions publiques des responsables de département, publications dans les médias sociaux), le CPA a mené une vingtaine d'*entretiens* avec du personnel de la ChF et les membres de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), qui regroupe les responsables de l'information des différents départements⁶. La liste des personnes rencontrées se trouve en fin de rapport.

⁵ Une présentation plus détaillée de la grille d'analyse se trouve dans le document de travail correspondant du CPA du 19.6.2023 *Behördenkommunikation vor Abstimmungen: Analyseraster und Fallstudien*, chap. 1 (*ci-après*: Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*).

⁶ La CSIC coordonne les questions d'information et de communication qui concernent tous les départements (cf. ch. 2.2).

Des *études de cas* de quatre votations, pour lesquelles la communication des autorités a été critiquée dans les médias, ont également été réalisées par le CPA afin de retracer l'application des directives, stratégies et processus dans l'élaboration des différents contenus de la communication et d'apprécier l'adéquation de ces derniers. Pour sélectionner les cas, le CPA a d'abord dressé une liste des votations fédérales ayant eu lieu depuis le 9 février 2020, date à laquelle les mesures d'amélioration prises par la ChF ont été mises en œuvre pour la première fois, jusqu'au 15 mai 2022⁷. Sur la base de diverses informations sur ces votations, telles que la forme juridique, le département en charge, la résonance et les critiques de la communication évoquées dans les médias⁸, quatre votations controversées, présentant des caractéristiques différentes, ont été sélectionnées par la sous-commission compétente lors de sa séance du 5 septembre 2022: le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, l'initiative «Entreprises responsables», l'initiative sur les pesticides et le référendum concernant la loi sur le cinéma. Ces cas ont fait l'objet d'une analyse approfondie. D'une part, les documents administratifs existants⁹ et les contenus de communication produits ont été évalués en appliquant la grille d'analyse juridique. D'autre part, des entretiens complémentaires ont été réalisés avec les unités administratives principalement concernées par les votations analysées (tableau 2).

Tableau 2

Informations sur les objets soumis à votation sélectionnés pour les études de cas

Objet, titre abrégé	Référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant	Initiative «Entreprises responsables»	Initiative sur les pesticides	Référendum concernant la loi sur le cinéma
Objet, titre complet	Modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct	Initiative «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement»	Initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèse»	Modification de la loi fédérale sur la production et la culture cinématographiques
Forme juridique	Référendum	Initiative	Initiative	Référendum
Date de la votation	27.09.2020	29.11.2020	13.6.2021	15.5.2022
Département/unité responsable	DFF/AFC	DFJP/OFJ	DEFR/OFAG	DFI/OFC
Résonance dans les médias (nombre de publications)*	faible (170)	très élevé (703)	élevé (525)	plutôt faible (221)

⁷ La période compte 29 objets soumis à la votation, repartis en 9 scrutins. La votation du 25.9.2022, concomitante à l'évaluation, n'a pas été prise en compte.

⁸ Une partie de ces informations provient de la base de données de Swissvotes. Swissvotes (2022): Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volkabstimmungen. Année Politique Suisse. Universität Bern.

⁹ Par exemple concepts de communication, directives relatives à l'utilisation des médias sociaux, calendriers et procès-verbaux relatifs à la rédaction des explications du Conseil fédéral, différentes versions commentées des explications du Conseil fédéral ou consultation des offices.

Objet, titre abrégé	Référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant	Initiative «Entreprises responsables»	Initiative sur les pesticides	Référendum concernant la loi sur le cinéma
Objet, titre complet	Modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct	Initiative «Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement»	Initiative «Pour une Suisse libre de pesticides de synthèses»	Modification de la loi fédérale sur la production et la culture cinématographiques
Proportion des déclarations publiques du Conseil fédéral	nulle	grande	plutôt grande	faible
Proportion des publications dans les médias sociaux	faible	grande	faible	faible
Critique dans les médias	Le Conseil fédéral n'a pris position publiquement que dans un cadre minimal	La communication du Conseil fédéral n'a pas été objective et proportionnée	La communication du Conseil fédéral n'a pas été objective et il s'est trop exposé publiquement	Erreur dans la brochure d'explications de vote, qui a conduit à une précision de la part de la ChF

Légende: les données sur la résonance proviennent du monitoring de vote du *Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft* de l'Université de Zurich (fög); proportion des déclarations publiques: informations des départements; proportion des publications dans les médias sociaux: collecte de données du CPA.

* Abstimmungsmonitor fög – Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich. Fög recense tous les articles rédactionnels qui traitent des objets de votation de manière centrale et qui ont été publiés dans des médias sélectionnés à partir de 12 semaines avant la date de la votation. (fög, 2020a, p. 5).

Enfin, le CPA a réalisé des *analyses statistiques*. D'une part, l'analyse de la proportionnalité de la communication des autorités a été complétée en comparant l'intensité de la communication des autorités¹⁰ avec l'intensité de la campagne dans les médias¹¹. Des informations supplémentaires ont également été récoltées sur la couverture médiatique durant la campagne de votation des quatre études de cas¹². D'autre part, les analyses statistiques des données des enquêtes consécutives aux votations ont permis d'identifier les proportions et caractéristiques des citoyennes et citoyens qui ont utilisé

¹⁰ Les interventions publiques des responsables de département avant des votations ainsi que les adresses URL utilisées par les départements pour les différents médias sociaux ont été demandées aux membres de la CSIC. Le CPA a ensuite répertorié les publications dans les médias sociaux en recourant au logiciel Fanpage Karma.

¹¹ Le CPA s'est procuré ces informations auprès de fög.

¹² Le nombre d'annonces (Inserate) parues dans les journaux au sujet des votations a été transmis au CPA par Année politique suisse de l'Université de Berne pour les quatre études de cas (41 journaux pris en compte, durant les 10 semaines précédant la date respective des votations).

l'un ou l'autre contenu pour se forger une opinion sur les objets soumis à votation qui se sont déroulées durant la période choisie¹³.

La collecte et l'analyse des données se sont déroulées de septembre à décembre 2022. Au terme de l'évaluation, le CPA a discuté des principaux résultats avec la ChF. L'ensemble des départements et la ChF ont par ailleurs été invités à se prononcer sur le projet de rapport en mars 2023.

1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

La présente évaluation offre une perspective d'ensemble de la communication des autorités fédérales avant des votations en prenant en compte l'ensemble des fondements et en analysant non seulement leur adéquation vis-à-vis des principes juridiques et des exigences liées à cette communication, mais également leur application concrète par de multiples acteurs. Elle traite de la communication avant les votations, alors que les relations publiques de la Confédération en général ont fait l'objet d'une précédente évaluation du CPA¹⁴, qui a débouché sur différentes recommandations de la CdG-N¹⁵. Le CPA a veillé à ce que les résultats de la présente étude, qui sont pertinents pour les relations publiques en général, soient intégrés dans le contrôle de suivi en cours de la CdG-N concernant la mise en œuvre des recommandations d'alors.

La présente évaluation ne se prononce pas sur la pertinence des bases juridiques en soi, ni sur les débats juridiques autour de la communication avant les votations, tels que ceux portant sur la jurisprudence relative à l'art. 34, al. 2, Cst., les actes susceptibles d'être attaqués en justice, les voies de recours en matière de votations fédérales ou la distinction entre «l'action privée» d'élus et «l'intervention des autorités»¹⁶. L'évaluation se concentre sur la manière dont les dispositions légales sont concrétisées et appliquées par l'exécutif.

De surcroît, en analysant l'adéquation des différents contenus de la communication dans des votations pour lesquelles la communication a fait l'objet de critiques dans les médias, l'évaluation permet de juger si ces critiques étaient fondées. En revanche, se basant sur des cas controversés, l'analyse ne permet pas une appréciation générale de l'adéquation des contenus par rapports aux principes juridiques. Pour cette raison, l'analyse a été élargie notamment par des entretiens dans tous les départements.

Enfin, l'évaluation permet également de mieux appréhender le principe de la proportionnalité, qui fait souvent l'objet de critiques, en mettant en perspective les différences d'intensité de la communication des autorités avant les votations. Les analyses

¹³ Les données des enquêtes postélectorales Voto (par FORS Lausanne, jusqu'en septembre 2020 inclus) et Vox (GfS Bern, à partir de novembre 2020) ont été combinées et analysées par le CPA.

¹⁴ Relations publiques de la Confédération, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 3.5.2019 (FF 2020 1105).

¹⁵ Relations publiques de la Confédération, rapport de la CdG-N du 15.10.2019 (FF 2020 1079).

¹⁶ Voir par exemple Martenet, Vincent / Von Büren, Théophile (2021): Commentaire de l'art. 34 Cst. In: Martenet, Vincent / Dubey, Jacques (eds.): Commentaire romand de la Constitution fédérale. Basel: Helbing Lichtenhahn, pp. 983–1020.

statistiques tiennent compte d'un plus grand nombre de votations, mais ne traitent que des aspects quantitatifs de la communication et non de la qualité des contenus qui est, par contre, prise en compte dans les études de cas.

1.4 Structure du rapport

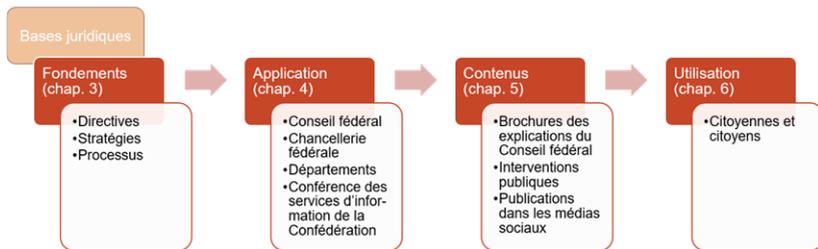
Le deuxième chapitre donne un aperçu de la communication des autorités avant des votations. Chacun des quatre chapitres suivants répond à l'une des quatre questions posées: l'adéquation des fondements fait l'objet du troisième chapitre, le quatrième chapitre traite de leur application, le cinquième chapitre se focalise sur la question de l'adéquation des contenus et le sixième chapitre se penche sur leur utilisation. Les conclusions sont abordées dans le septième chapitre.

2 Communication des autorités avant des votations

La communication des autorités avant des votations se décline dans les bases juridiques et fondements, leur application dans la pratique, les contenus produits et leur utilisation par les citoyennes et citoyens. Ces composantes sont représentées dans le schéma d'analyse ci-dessous (Figure 1) et sont présentées dans les sous-chapitres suivants.

Figure 1

Schéma d'analyse de la communication des autorités avant des votations



2.1 Bases juridiques et fondements de la communication

La communication des autorités avant des votations a pour objectif principal la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens (art. 34, al. 2, Cst.). Cette disposition constitutionnelle exprime un aspect important de la garantie des droits politiques en assurant que les résultats des votations expriment de manière fiable et non faussée la volonté de l'électorat. Dans le cadre de l'initiative relative à l'abolition de

la pénalisation du mariage¹⁷, le Tribunal fédéral a estimé que ce principe n'avait pas été respecté. Il a, pour la première fois, invalidé le résultat d'une votation, parce que le nombre de couples concernés communiqué par le Conseil fédéral était nettement inférieur à la réalité, ce qui a eu, selon le Tribunal, une influence importante sur le vote, dont le résultat était extrêmement serré¹⁸. Par la suite, le nombre de recours en matière de droits de vote déposés auprès du Tribunal fédéral critiquant la communication des autorités avant des votations a fortement augmenté. Le 23 mars 2021, ce dernier a rendu un arrêt de principe restreignant les voies de recours en cas de tels reproches¹⁹. En raison des conditions strictes de recours, il est donc important que les autorités respectent les principes de communication dès le début.

Pour garantir un processus de formation d'opinion aussi libre et complet que possible, le Parlement a défini, en réponse à une initiative populaire²⁰, des exigences que les informations fournies par les autorités avant une votation doivent respecter. Entré en vigueur en 2009, l'art. 10a de la LDP régit que le Conseil fédéral informe les électeurs de manière suivie sur les objets soumis à la votation fédérale (al. 1), qu'il respecte les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (al. 2), qu'il expose les principaux avis exprimés lors de la procédure parlementaire (al. 3) et qu'il ne défend pas de recommandation de vote différente de celle formulée par l'Assemblée fédérale (al. 4). Pour accompagner le texte soumis à la votation, le Conseil fédéral doit fournir des explications objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités; dans le cas d'une initiative populaire ou d'un référendum, le comité fait part de ses arguments au Conseil fédéral, qui les reprend, à moins que ceux-ci portent atteinte à l'honneur, soient manifestement contraires à la vérité ou soient trop longs (art. 11, al. 2, LDP).

La communication des autorités avant des votations s'inscrit dans le mandat plus général du gouvernement et de l'administration de renseigner le public sur son activité. Ainsi, les autorités ne se limitent pas à rédiger des explications de vote, mais communiquent également par d'autres voies, par le biais d'interventions publiques ou de publications dans les médias sociaux. En ce qui concerne l'élaboration de ces contenus de communication, la répartition des compétences entre les autorités est définie dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²¹ et dans l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²²: la ChF est responsable d'informer le public sur les décisions et les intentions du Conseil fédéral, ainsi que sur les mesures qu'il prend, et de coordonner l'information et la communication, en collaboration avec la CSIC; les départements sont responsables de l'information et de la communication dans leur domaine et doivent, à cet égard, respecter la ligne générale de la politique de communication du Conseil fédéral et régler

¹⁷ Initiative populaire fédérale «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage», votation du 28.2.2016 (FF **2016** 3557).

¹⁸ ATF **145** I 207.

¹⁹ ATF **147** I 194 et TF, 10.4.2019, 1C 338/2018.

²⁰ Message du 29.6.2005 concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» (FF **2005** 4139).

²¹ Loi fédérale du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS **172.010**).

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

les tâches d'information qui incombent aux unités administratives qui leur sont subordonnées (art. 23 OLOGA).

2.2 Application des fondements de la communication

Les fondements de la communication doivent être appliqués par le Conseil fédéral, la ChF, les départements et la CSIC, qui assument des tâches différentes selon le canal de communication utilisé.

Le Conseil fédéral décide au plus tard quatre mois avant la date de la votation quels projets seront soumis au peuple. Puis la ChF élabore la brochure des explications de vote du Conseil fédéral en collaboration avec le département compétent²³. Le Conseil fédéral approuve le projet global d'explications de vote environ trois mois et demi avant la votation²⁴. Après la découverte d'indications fausses publiées dans la brochure explicative relative à la votation sur la surveillance des assurés AI, la ChF a institué un groupe de travail et pris de nouvelles mesures afin d'éviter des erreurs: 1. Soumettre les explications du Conseil fédéral à la consultation des offices; 2. Vérifier l'actualité des données; 3. Définir une liste de pointage; 4. Améliorer la rédaction; 5. Définir une marche à suivre claire en cas d'erreur²⁵.

La conférence de presse organisée par le Conseil fédéral pour informer l'électorat de l'objet soumis à la votation et de sa position marque le lancement de la période de communication des autorités avant la votation²⁶. Parallèlement, la ChF publie la brochure des explications de vote et le département compétent les informations concernant la votation sur son site Internet. La CSIC, qui 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 Parlement²⁷, coordonne les questions de communication qui concernent tous les départements, telles que la participation des autorités fédérales à des émissions télévisées de débat comme Arena ou Infra-rouge. Les règles relatives aux interventions publiques du Conseil fédéral en tant que collègue avant des votations sont définies dans un aide-mémoire²⁸, mais les respon-

²³ Rédaction des Explications du Conseil fédéral. Instructions édictées en exécution de la décision du Conseil fédéral du 21.6.2019 visant à améliorer la présentation des données sur lesquelles s'appuient les projets législatifs, Chancellerie fédérale, 1.8.2020 (*ci-après*: instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral).

²⁴ Mitarbeiterhandbuch Sektion Information und Kommunikation Abstimmungserläuterungen, Bundeskanzlei 10.2014 (*en allemand; ci-après: Mitarbeiterhandbuch*).

²⁵ Mesures pour améliorer les bases décisionnelles dans le processus législatif. Feuille d'information du Conseil fédéral du 21.6.2019.

²⁶ Les interlocuteurs du CPA ont parlé du «lancement de la campagne de votation», mais comme la notion de «campagne» est délicate dans le contexte de la communication des autorités (cf. ch. 3.2), le CPA cherche à l'éviter.

²⁷ Information et communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) de 2015 (*ci-après*: lignes directrices).

²⁸ Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, Chancellerie fédérale, 1.1.2015, état: 1.3.2020 (*ci-après*: aide-mémoire).

sables de département peuvent ensuite intervenir dans les médias, des réunions ou des débats²⁹.

La ChF se charge la communication dans les médias sociaux du Conseil fédéral en tant que collègue, tandis que les départements gèrent les canaux au moyen desquels ils relaient des informations sur l'objet soumis à votation³⁰. Une évaluation du CPA de 2019³¹ a montré que les départements diffusaient leurs informations à diverses fréquences et sur des plateformes différentes.

2.3 Contenus de la communication

Avant une votation, les autorités produisent différents contenus de communication, lesquels peuvent être classés en trois catégories selon les canaux utilisés:

- *Explications de vote du Conseil fédéral*: la brochure de vote est distribuée à toute personne qui dispose du droit de vote (cf. ch. 2.4). En plus, son contenu est présenté lors de la conférence de presse du Conseil fédéral pour lancer la communication des autorités avant les votations ainsi que sur l'application VoteInfo³². En outre, le contenu des explications constitue la base, sur laquelle la ChF publie des vidéos explicatives sur les votations³³;
- *Interventions publiques des responsables des départements compétents*: cette catégorie inclut les interventions à la radio et à la télévision, les participations à des émissions de débat ou des vidéos qui mettent en scène la personne responsable du département ainsi que les communiqués de presse et les sites Internet des départements;
- *Publications dans les médias sociaux*: les autorités fédérales disposent de comptes officiels sur diverses plateformes (Twitter, Instagram et Facebook), par lesquels elles communiquent également sur des sujets de votes et qui donnent la possibilité d'interagir avec les citoyens et citoyennes.

Les contenus communiqués par ces canaux doivent respecter des principes juridiques (ch. 2.1). Le CPA a développé une grille d'analyse qui se base sur une revue de la littérature juridique et de la jurisprudence liée à la concrétisation des principes juridiques. Selon cette grille, ces principes, qui sont définis de manière plus complète dans un document complémentaire³⁴, impliquent les critères illustrés dans la figure 2.

²⁹ Grundprinzipien der Information vor Abstimmungen de la ChF du 25.08.2021 (*en allemand; ci-après: Grundprinzipien*).

³⁰ Médias sociaux. Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération, 1.5.2021 (*ci-après: lignes directrices Médias sociaux*).

³¹ Relations publiques de la Confédération, rapport du CPA à l'intention de la CdG-N du 3.5.2019 (FF **2020** 1105).

³² Développé conjointement par la ChF et les cantons, ce portail commun lancé en 2019 permet aux électorales et électeurs suisses d'avoir un accès mobile aux informations officielles sur les votations ainsi qu'aux résultats officiels actualisés des scrutins.

³³ Les vidéos explicatives (vidéo explicative avec des illustrations, vidéo avec langage des signes, allocation du Conseil fédéral) sont mises à disposition sur YouTube.

³⁴ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, chap. 1.

Figure 2

Principes et critères de la communication des autorités avant des votations

Exhaustivité	Objectivité	Transparence	Proportionnalité
<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre de l'information • Explication des éléments essentiels • Immédiateté 	<ul style="list-style-type: none"> • Contenu : exactitude • Contenu : intelligibilité • Forme : sobriété 	<ul style="list-style-type: none"> • Incertitudes présentées comme telles et expliquées • Sources et nature de l'information clarifiées 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de position dominante des autorités • Moyens (financiers) de la communication proportionnés

2.4 Utilisation des contenus de la communication

Les citoyennes et citoyens suisses peuvent utiliser différentes informations pour former leur opinion sur l'objet soumis à la votation, émanant ou non des autorités fédérales. De la part des autorités, la brochure des explications du Conseil fédéral fait partie de l'information de base: toutes les personnes ayant le droit de vote reçoivent par courrier, au plus tard trois semaines avant le jour de la votation, le texte soumis à la votation et les explications qui l'accompagnent. De plus, la ChF est tenue de publier ces documents sur support électronique au plus tard six semaines avant la votation (art. 11, al. 3 LDP). Les autorités s'adressent aussi aux électeurs par le biais des interventions publiques et des publications dans les médias sociaux (ch. 2.3).

Ainsi, les informations des autorités sont également intégrées dans des articles de journaux, des émissions de débat à la télévision, des programmes d'information ou dans les médias sociaux, grâce auxquels la population peut s'informer sur l'objet de la votation. Ces informations ne représentent toutefois qu'une partie de celles qui sont présentées.

3 Fondements de la communication

L'analyse de l'adéquation des directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations s'est basée sur les critères listés à l'annexe 2: clarté et cohérence des fondements, adéquation des fondements pour concrétiser l'application des principes juridiques et définition de la répartition des compétences.

Résumé: dans l'ensemble, le CPA constate que les fondements sont partiellement adéquats. Ils concrétisent de manière cohérente et plutôt claire la façon dont la communication des autorités doit s'effectuer (ch. 3.1). Les principes juridiques sont majoritairement concrétisés de manière adéquate, mais la proportionnalité n'est que partiellement spécifiée, y compris la notion de campagne de communication des autorités (ch. 3.2). La répartition des compétences est cohérente en regard des bases juridiques, mais n'est pas complètement réglée dans les fondements (ch. 3.3).

3.1 Les fondements sont cohérents et plutôt clairs

Le Conseil fédéral, la ChF et la CSIC ont élaboré de nombreux documents (directives, stratégie et processus) sur lesquels se fonde la communication des autorités avant des votations. Ceux-ci ont pour but d'expliquer plus concrètement que le cadre juridique la manière dont les autorités doivent communiquer. Le tableau 3, qui liste ces fondements, montre qu'ils couvrent de manière complémentaire l'ensemble des processus importants: certains documents concernent les principes généraux de la communication des autorités avant des votations, tandis que d'autres sont spécifiques à des catégories de contenus précis (brochures d'explications du Conseil fédéral, interventions publiques des responsables de département, publications dans les médias sociaux).

Tableau 3

Fondements de la communication des autorités avant des votations

Titre court (auteur, date)	Objets principaux
<i>Principes généraux</i>	
Lignes directrices (CSIC, 2015)	Principes régissant la politique d'information et de communication en général et avant des votations en particulier (annexe 1 concrétisant les principes juridiques)
Rapport sur l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration (GT CSIC, 2001)	En particulier, évolutions juridiques, politiques et sociales et expertise sur les principes juridiques
<i>Brochures des explications du Conseil fédéral</i>	
Vorgaben für die Druckerei (OFCL, 2023)	Directives pour l'impression
Grobplanungen Abstimmungen (ChF, 2022)	Exemple de planification du processus de production et de rédaction pour 2022
Terminplan Übersetzungen (ChF, 2020)	Exemple de représentation schématique du calendrier des traductions pour la votation du 15 mai 2022
Instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral (ChF, 2020)	Bases légales et responsabilités, nouvelles mesures, processus de rédaction et de production, listes de contrôle, exigences et modèles
Korrekturprozess Abstimmungserläuterungen (Conseil fédéral, 2019)	Processus de correction des versions électroniques lorsqu'une erreur est reconnue
Mitarbeiterhandbuch (ChF, 2014)	Description dans le détail des tâches, des responsabilités, des échéances et des rôles au fil du processus de production
Élaboration de la vidéo sur la votation Loi Covid-19 (ChF, 2021)	Exemple d'élaboration d'une vidéo explicative de vote
Workflow Abstimmungsvideos (ChF, 2020)	Processus d'élaboration d'une vidéo de vote en 8 tâches, réparties entre le département responsable et la ChF

Titre court (auteur, date)	Objets principaux
<i>Interventions publiques des responsables de département</i>	
Grundprinzipien (ChF, 2021)	Bases légales, actions autorisées et prescrites durant la période de débat avant une votation, les conférences de presse et les communiqués de presse, checklist avant de communiquer
Aide-mémoire (ChF, 2015)	Champ d'action du Conseil fédéral dans le cadre de l'information du public avant les scrutins fédéraux et modalité de répartition des interventions entre ses membres
<i>Publications dans les médias sociaux</i>	
Lignes directrices Médias sociaux (CSIC, 2021)	Champ d'application, usage, responsabilités, informations fallacieuses (monitoring), sécurité, évaluation et exigences
Stratégie Médias sociaux (Conseil fédéral, 2021)	Objectifs visés et mesures permettant de les atteindre

Légende: fondements classés par catégorie de contenu puis par ordre chronologique (du plus récent au plus ancien), les plus importants par contenu marqués en gras. OFCL: Office fédéral des constructions et de la logistique; GT: Groupe de travail.

Le CPA ne relève pas d'incohérence entre ces fondements. Les principes juridiques de la communication des autorités avant des votations sont repris dans les documents pertinents. À titre d'exemple, ces principes sont intégrés aux lignes directrices, qui expliquent la politique d'information et de communication des autorités en général, conformément aux bases juridiques. Les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral évoquent également les principes juridiques avant de les concrétiser, ou encore les fondements qui concernent les autres produits de la communication mentionnent que les principes s'appliquent également à leur contenu³⁵.

Selon les membres de la CSIC, qui a contribué à l'élaboration d'une grande partie des fondements, il existe un document pour chaque aspect important. De plus, les fondements sont jugés globalement clairs par les personnes rencontrées, bien que leur compréhension dépende largement de leur expérience en matière de communication avant des votations, certains départements étant plus souvent concernés que d'autres³⁶. Étant donné que les spécialistes des unités administratives impliqués dans les groupes de travail constitués pour chaque objet soumis à votation sont très souvent nouveaux en raison de la diversité des thématiques abordées, leur connaissance des fondements est parfois limitée. Bien que le personnel des unités administratives ayant participé à

³⁵ Cf. Lignes directrices Médias sociaux (CSIC 2021, p. 3): «L'utilisation des médias sociaux obéit en outre aux mêmes principes que ceux que les lignes directrices de la CSIC établissent pour tous les produits d'information du Conseil fédéral et de l'administration fédérale et qui prévalent pour l'information et la communication dans les campagnes précédant les votations».

³⁶ Durant la période retenue (février 2020 à mai 2022), le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été en charge de 8 objets, alors que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) d'aucun; Département fédéral de l'intérieur (DFI): 6, Département fédéral des finances (DFF): 5, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR): 5, Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC): 4, Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS): 1.

un entretien ait en général considéré que les fondements étaient clairs, leur nombre important, sans renvois entre eux, et leurs diverses fonctions ne facilitent pas la compréhension globale de la concrétisation du cadre juridique.

En plus de ces documents listés au tableau 3, la plupart des départements ont développé leurs propres fondements pour la communication³⁷. Selon les membres de la CSIC, l'objectif de ces concepts généraux ou lignes directrices consiste essentiellement à clarifier à l'interne les principes de communication, externe et interne, du département en fonction de ses activités spécifiques et en impliquant les unités administratives dans leur élaboration. Ces concepts de communication sont très différents les uns des autres et dépendent des besoins variables des départements en matière de communication. S'ils mentionnent tous les bases juridiques et les principes généraux régissant la politique d'information et de communication, seuls les concepts du DDPS et du DEFR contiennent une section dédiée spécifiquement à la communication avant des votations détaillant les principes juridiques. Ces documents internes, spécifiques aux départements, sont globalement cohérents vis-à-vis des fondements du Conseil fédéral, de la ChF et de la CSIC d'un point de vue juridique, car ils se basent sur les lignes directrices de la CSIC, même s'ils y font référence de manière très variée. En plus de leurs concepts de communication généraux, le DFF, le DEFR, le DDPS et le DFJP élaborent avant chaque votation dont ils ont la responsabilité, des concepts de communication spécifiques. Ces derniers sont abordés plus en détail sous l'angle de la concrétisation des principes juridiques, dans le sous-chapitre suivant.

3.2 Les principes juridiques sont concrétisés de manière inégale

Les bases juridiques relatives à la communication des autorités avant des votations sont mentionnées par divers fondements couvrant les principes généraux de celle-ci (tableau 3). En particulier, l'annexe 1 des lignes directrices concrétise les principes que les autorités doivent respecter dans leurs activités de communication avant des votations. Les principes de l'exhaustivité, de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité (art. 10a, al. 2, LDP) étant relativement abstraits, l'existence d'une directive qui les documente et les explicite est jugée utile par la plupart des personnes interrogées. Le CPA relève toutefois que cette documentation est peu visible, puisqu'il s'agit d'une annexe, et que la description des principes est brève et générale. Les autres documents consacrés aux différents contenus de la communication sont donc également importants pour comprendre comment ces principes sont pris en compte.

Les paragraphes qui suivent retracent la manière dont les quatre principes juridiques de l'art. 10a LDP sont concrétisés dans les documents relatifs aux principaux géné-

³⁷ Lors de la présente évaluation, seuls deux départements ne disposaient pas d'un concept de communication: le DFAE était en phase de finalisation du sien (état: 23.12.2022); le DFF a indiqué qu'il n'avait plus de concept général de communication au niveau départemental. Cependant, en réponse à une demande adressée le 14.3.2023 dans le cadre d'un contrôle de suivi au sujet de l'inspection de la CdG-N «Relations publiques de la Confédération», le DFF a envoyé au CPA un concept de communication, actualisé en décembre 2022.

raux et aux catégories de contenus de la communication. Ces principes sont chacun composés de différents critères qui doivent être respectés, selon la littérature juridique et la jurisprudence en la matière (ch. 2.3).

3.2.1 Exhaustivité

Le principe d'exhaustivité est concrétisé de manière adéquate dans les divers fondements. Ainsi, les lignes directrices prennent en compte, sous le titre de «continuité», l'ensemble des critères constitutifs de l'exhaustivité (équilibre de l'information, explications des éléments essentiels, immédiateté)³⁸. Elles mentionnent que les arguments invoqués au cours de délibérations parlementaires doivent continuer à alimenter le débat public, que les autorités ne doivent taire aucune information importante et communiquer aussitôt que possible.

Les documents relatifs aux différentes catégories de contenus reprennent aussi les différents critères du principe d'exhaustivité de manière adéquate. En vertu de l'art. 11, al. 2, LDP, l'obligation de fournir une information équilibrée est particulièrement importante dans la brochure de vote. Les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral expliquent concrètement qu'un espace équivalent à celui du Conseil fédéral doit être accordé aux comités pour leurs propres arguments (et pour le débat au Parlement en cas de référendum obligatoire). Elles mentionnent également que le texte doit contenir les informations les plus importantes sur un objet et précisent qu'il peut aussi s'agir de chiffres.

Après la publication de la brochure de vote, les autorités se doivent d'intervenir pour compléter les informations officielles ou corriger une information erronée, tout en tenant compte des arguments de la partie adverse. En ce qui concerne les interventions publiques, l'aide-mémoire mentionne de manière très générale que «[le Conseil fédéral] doit répondre aux questions, éliminer les ambiguïtés, examiner les nouveaux arguments et exposer les conséquences des décisions». Les principes de bases (*Grundprinzipien*) précisent adéquatement que les arguments du Conseil fédéral peuvent être mis davantage en avant lors des débats contradictoires et qu'il est possible de fournir des informations complémentaires ultérieurement si l'espace dévolu à la partie adverse n'est pas suffisant³⁹. Quant aux médias sociaux, les lignes directrices médias sociaux renvoient indirectement à la jurisprudence du Tribunal fédéral pour justifier une intervention des autorités qui rectifie des *fake news* manifestes.

3.2.2 Objectivité

Le principe d'objectivité est concrétisé de manière largement adéquate dans les différents fondements. Les lignes directrices comprennent des obligations relatives aux deux premiers critères (sobriété de la forme et exactitude du contenu), mais les exi-

³⁸ En fait, la «continuité» correspondrait davantage à l'exigence pour le Conseil fédéral d'informer «de manière suivie» sur les objets soumis à votation (art. 10a, al. 1, LDP).

³⁹ Checklist avant l'action de communication: «3. Berücksichtigt sie die Gegenseite in angemessener Weise?» (ChF, 2021).

gences de clarté et de compréhensibilité (intelligibilité du contenu) n’y sont pas décrites.

S’agissant des documents relatifs aux différentes catégories de contenus, le principe d’objectivité est concrétisé de manière appropriée. Les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral précisent cette exigence, en soulignant que celles-ci doivent être écrites dans un langage simple et aisément compréhensible et que la partie «en détail» doit être entièrement factuelle. Elles fournissent en outre des principes très concrets pour simplifier les textes et pour contrôler l’intelligibilité des chiffres. En ce qui concerne la sobriété de la forme de la communication, elles régissent que le ton des arguments du Conseil fédéral dans la partie «arguments» doit être approprié, en explicitant ce point et en donnant des exemples très concrets d’arguments typiques. Ce critère est également présent dans les principes de bases (*Grundprinzipien*), avec la précision que s’il est admis que les membres du Conseil fédéral mettent davantage en avant leurs arguments lors des débats contradictoires, l’intervention doit rester objective, sans exagération⁴⁰.

3.2.3 Transparence

Sur l’ensemble des fondements, la transparence est concrétisée de manière globalement adéquate. Ce principe implique de clarifier la source et la nature de l’information, et de présenter et expliquer les incertitudes. Les lignes directrices mettent l’accent sur les sources: «Les citoyens doivent pouvoir déterminer la provenance d’une information. La source doit toujours être indiquée. Une autorité ne doit pas occulter qu’elle est à l’origine d’une information»⁴¹. Or, elles ne contiennent pas de précisions relatives au traitement des incertitudes, alors que les conséquences potentielles de l’acceptation ou du refus d’un objet soumis au vote reposent souvent sur des estimations qui sont, par définition, incertaines.

Ce second critère mis en avant par la jurisprudence et la littérature juridique en lien avec le principe de transparence est cependant concrétisé à différents endroits des instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral de manière détaillée et adéquate. Celles-ci prévoient que l’origine et la signification des chiffres doivent être présentées de manière transparente, et qu’il convient d’indiquer s’il s’agit de statistiques exactes, d’estimations ou de prévisions. Pour les autres catégories de contenu, il manque une concrétisation de la transparence, mais les exigences en la matière dans la communication orale lors des déclarations publiques et dans les brèves publications dans les médias sociaux sont moins élevées.

3.2.4 Proportionnalité

La proportionnalité n’est pas concrétisée dans les différents fondements de manière totalement adéquate. Ce principe se réfère à la position (pas dominante) et aux moyens

⁴⁰ Checklist avant l’action de communication: «1. Ist sie sachlich-informativ?» (ChF, 2021).

⁴¹ CSIC (2015), p. 19.

(proportionnés) des autorités. Le premier critère est réglé dans les lignes directrices, qui mettent en garde, de manière abstraite, contre un engagement trop intensif des autorités vis-à-vis des autres parties. L'objectif de la communication est rappelé, à savoir permettre aux citoyennes et citoyens de se faire une opinion de manière libre et authentique.

En ce qui concerne les documents relatifs aux contenus, cette finalité est intégrée dans les principes de base (*Grundprinzipien*), qui évoquent le but de la communication des autorités avant des votations et énumèrent ce qui est autorisé et prescrit⁴². Parmi les actions interdites, il est notamment évoqué explicitement que mener une «campagne» n'est pas autorisé, sans définir cette notion. Si la communication est admissible dès lors que ses principes sont respectés, les fondements n'amènent pas d'éléments plus concrets pour délimiter la frontière entre information et campagne, ce qui a des implications dans la pratique (chap. 4).

Le second critère mis en évidence par la jurisprudence et la littérature juridique (proportionnalité des moyens) est abordé dans les principes de base (*Grundprinzipien*), qui précisent que les autorités ne peuvent pas acheter des publicités, affiches ou annonces dans le cadre de leur communication. La question des ressources engagées n'est toutefois détaillée par aucun des documents consultés par le CPA. Cela s'explique certainement en partie par la complexité de l'évaluation du respect de ce principe. Le rapport sur l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration évoquait à ce titre qu'il est très souvent impossible de déterminer l'ampleur des moyens employés par les différents intervenants. Il précisait toutefois qu'il faut tenir compte des moyens engagés par les groupements qui défendent la même opinion que les autorités⁴³.

Le CPA s'est également penché sur les concepts de communication des départements spécifiques à des votations, pour voir si le principe de la proportionnalité est concrétisé de manière plus détaillée dans ces documents. Or, ils mettent un accent varié sur la proportionnalité: le concept spécifique du DFF mentionne les bases juridiques, avant de citer spécifiquement la description de la proportionnalité des lignes directrices; celui du DEFR concrétise quelque peu les principes et souligne explicitement que le département ne mène aucune campagne politique; celui du DDPS évoque aussi que le département ne mène pas de campagnes politiques et n'y participe pas et s'appuie sur les lignes directrices pour fournir quelques précisions relatives aux principes juridiques; si le concept de communication du DFJP ne fait pas mention des principes généraux de la communication, le concept spécifique relatif à l'initiative «Entreprises responsables» ne les évoque pas non plus, mais va loin dans les actions que le département prévoyait dans le cadre de cet objet (cf. ch. 5.1.4).

⁴² Checklist avant l'action de communication: «2. Trägt sie zur freien Meinungsbildung bei?» (ChF, 2021).

⁴³ L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales, rapport du groupe de travail de la Conférence des services d'information élargi, de novembre 2001.

3.3 La répartition des compétences n'est pas complètement réglée dans les fondements

Au vu des nombreux acteurs impliqués dans la communication des autorités avant des votations (cf. ch. 2.2), la répartition des compétences joue un rôle important et doit être clairement définie dans les documents qui fondent cette communication. Or, ce n'est pas totalement le cas, et une certaine marge de manœuvre subsiste. Ainsi, la répartition des compétences entre le Conseil fédéral, la ChF, la CSIC, les départements et les unités administratives est décrite de manière globale dans les lignes directrices de la CSIC concernant la communication des autorités, sans distinction en fonction des contenus de communication concernés. Des informations spécifiques se trouvent dans les autres fondements relatifs à certaines catégories de contenu.

Pour la brochure des explications du Conseil fédéral, les instructions précisent que sa rédaction est placée sous la responsabilité générale de la ChF et que le département concerné par un objet de la votation est responsable du contenu relatif à cet objet. Selon le CPA, cette répartition de tâches entre la ChF et les départements est adéquate car elle permet un équilibre entre la responsabilité de garantir des informations adéquates (pour la ChF) et celle de fournir des informations précises, actuelles et détaillées sur l'objet soumis à votation (pour le département concerné). Si la ChF était seule responsable, les textes ne bénéficieraient pas des connaissances de fond; si les départements étaient seuls responsables, les textes auraient potentiellement une nature politique et seraient moins uniformes. Il existe toutefois une zone grise entre ce qui relève de la «rédaction» et du «contenu» de la brochure de vote, car les deux aspects ne peuvent pas être clairement séparés. Celle-ci est clarifiée dans un guide pour le personnel (*Mitarbeiterhandbuch*) interne à la ChF, qui concrétise la répartition des rôles au fil des trois séances de rédaction du groupe de travail constitué pour chaque objet. Les responsabilités pour l'élaboration des vidéos explicatives sont également clairement réparties. La majorité des membres des départements ayant participé à un entretien juge également que le processus rédactionnel et les modèles transmis en amont par la ChF sont clairs et contribuent à une répartition adéquate des compétences.

En ce qui concerne les interventions publiques, l'aide-mémoire prévoit que le Conseil fédéral décide de la répartition des allocutions des conseillers fédéraux à la radio et à la télévision avant le scrutin. Or, les membres du Conseil fédéral peuvent également intervenir publiquement ou communiquer dans les médias sociaux non pas en tant que représentants du Conseil fédéral comme collègue, mais en tant que responsables du département concerné par l'objet soumis à votation. Ce n'est alors pas la ChF qui est responsable, mais les départements respectifs, qui disposent d'une grande marge de manœuvre. En effet, l'ordonnance ne va guère plus loin que de demander le respect de la ligne générale de la politique de communication du Conseil fédéral afin de garantir une cohérence (ch. 2.1). Les documents ne précisent pas les tâches des différents niveaux: le concept de communication du DEFR dit explicitement que les tâches ne sont pas clairement réparties entre le Conseil fédéral et le département.

En ce qui concerne les médias sociaux, les lignes directrices énoncent que la ChF et les départements fixent ensemble ce qui doit être communiqué via les canaux du Conseil fédéral ou ceux des départements.

4 Application des fondements de la communication

Le CPA a étudié si les fondements de la communication des autorités avant des votations étaient appliqués de manière adéquate par les autorités responsables. Cette analyse s'est basée sur les critères suivants: leur utilisation effective et adéquate, la coordination opportune de la ChF et la surveillance systématique exercée par les départements (voir annexe 2). Les résultats sont illustrés par les études de cas⁴⁴.

Résumé: le CPA arrive globalement à la conclusion que l'application des fondements est partiellement adéquate. Les fondements sont peu utilisés et leur application est hétérogène (ch. 4.1). La coordination de la ChF, notamment à travers la CSIC, est opportune et reconnue comme telle (ch. 4.2). En revanche, la surveillance des départements n'est pas toujours adéquate (ch. 4.3).

4.1 Les fondements sont peu utilisés et leur application est hétérogène

Les travaux de rédaction des brochures des explications du Conseil fédéral commencent en règle générale avant même que le Conseil fédéral ait mis l'objet à l'ordre du jour de la votation. Conformément aux compétences partagées entre la ChF et les départements (ch. 3.3), un groupe de travail est constitué pour chaque objet. Dirigé par un membre de la section Communication de la ChF, il est composé de membres des services linguistiques centraux de la ChF, de spécialistes en communication du secrétariat général du département responsable et d'un ou deux spécialistes de l'unité administrative compétente. Les départements décident eux-mêmes qui les y représentent.

Avant la première séance de rédaction, la ChF fait parvenir au département responsable un calendrier détaillé, la répartition des tâches et des modèles pour la mise en forme du texte, en vue de l'élaboration d'un premier projet de texte pour la brochure de vote. À cette occasion, elle transmet également les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral et souligne l'importance de les utiliser pour faciliter et raccourcir au maximum le processus rédactionnel. Malgré cela, ce processus est considéré comme lourd par toutes les parties prenantes rencontrées. La majorité des membres des départements ayant participé à un entretien confirment recevoir ces documents et estiment que le processus est clair et bien coordonné par la ChF. Certaines personnes avancent toutefois que la ChF est tellement impliquée dans la rédaction de la brochure que les départements ne consultent pas les fondements. Les entretiens avec les unités administratives impliquées confirment que certaines d'entre-elles n'ont pas utilisé ces documents pour la rédaction de la première version de texte, ni, donc, les listes de contrôle détaillées et les critères rédactionnels qu'elles contiennent, parce qu'elles partent du principe que la ChF se charge du contrôle du respect des principes juridiques. Selon la ChF, cela se ressent dans l'ébauche du texte discutée lors de la première séance de rédaction: les membres de la ChF rencontrés par le CPA jugent que les instructions ne sont généralement pas appliquées, bien qu'elles

⁴⁴ Une présentation plus détaillée des études de cas se trouve dans le document de travail *Analysenraster und Fallstudien*, chap. 2.

soient contraignantes. Ils ajoutent qu'il est nécessaire d'avoir des compétences linguistiques pour écrire en respectant les principes juridiques et qu'il est de leur rôle de faire des commentaires à ce propos. Le projet de texte est modifié puis discuté lors de deux séances ultérieures du groupe de travail. Le CPA a en outre constaté que la ChF a un rôle plus important que prévu dans son guide pour le personnel (*Mitarbeiterhandbuch*), élaboré en 2014. La répartition actuelle des compétences, telle qu'elle est vécue dans la pratique et considérée comme adéquate par tous les départements sauf un, n'est donc plus en cohérence avec ce fondement. Selon les propos recueillis lors de l'évaluation, les autres mesures plus procédurales introduites suite à la décision du Conseil fédéral de 2019 (consultation des offices et procédure de correction, cf. ch. 2.2) fonctionnent et ont fait leurs preuves (cf. exemple 1).

Exemple 1 Processus de correction

Au printemps 2022, des imprécisions ont été mises en évidence dans les explications du Conseil fédéral relatives au référendum concernant la loi sur le cinéma. En appliquant les nouvelles mesures introduites en 2019, le porte-parole de la Confédération a jugé qu'il s'agissait d'une simplification excessive qui ne respectait pas le principe de l'exhaustivité. Conformément au processus de correction, la ChF a ensuite adapté la version électronique, publié un communiqué de presse et ajouté une précision sur son site Internet (ch. 5.1.1).

En ce qui concerne les interventions publiques et les publications dans les médias sociaux, les entretiens réalisés avec les membres des départements révèlent que ces derniers connaissent mais n'utilisent pas non plus les fondements⁴⁵. En effet, les principes juridiques seraient trop éloignés selon eux de leur pratique quotidienne de communication. À titre d'exemple, la «checklist avant l'action de communication» des principes de base (*Grundprinzipien*) est jugée adéquate mais très générale et abstraite. La notion de campagne n'étant pas clairement définie (ch. 3.2.4), les personnes interrogées ont des conceptions très différentes de la frontière entre information et campagne, ce qui entraîne des pratiques hétérogènes entre les départements (cf. exemple 2). Dans certains cas, cela peut conduire à des critiques de la communication des autorités avant des votations (chap. 5).

⁴⁵ En particulier, les lignes directrices de la CSIC (2015) et les principes de base (*Grundprinzipien*) de la ChF (2021), cf. chap. 3.

Exemple 2 Information versus campagne

Le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant n'a donné lieu à aucune communication supplémentaire de la part des autorités fédérales, mis à part les explications et vidéos explicatives du Conseil fédéral, qui rentrent dans le mandat d'information des autorités. En revanche, pour l'initiative « Entreprises responsables », de nombreuses interventions publiques ont eu lieu, pour lesquelles le concept de communication prévoyait les arguments à développer pour être accueillis favorablement par des médias ciblés, posant la question de la proportionnalité de la communication effectuée (ch. 5.1.4).

De manière générale, les analyses du CPA mettent en évidence que les pratiques de communication des départements sont très variées: certains utilisent les différentes modalités de communication (réunions publiques, débats contradictoires, déclarations dans les médias) et d'autres presque aucune. En ce qui concerne plus précisément les réseaux sociaux, les analyses du CPA montrent que de nombreux comptes ont été créés ces dernières années⁴⁶, mais que les départements et la ChF sont toujours présents de manière très variable sur ces plateformes de communication et que leur pratique en matière de présentation des contenus est hétérogène avant des votations.

4.2 La coordination de la ChF, notamment à travers la CSIC, est opportune et reconnue comme telle

La principale structure d'échange et de coordination en matière d'information et de communication est la CSIC. Selon les membres des départements interrogés, son rôle s'est accentué ces deux dernières années, notamment sous l'impulsion du porte-parole du Conseil fédéral, qui la préside. Elle représente un espace de coordination, de planification de l'information au niveau opérationnel, grâce notamment à un échange quotidien par téléphone, et de discussion stratégique où sont abordés mensuellement les enjeux actuels des départements et du Conseil fédéral. En ce qui concerne plus précisément la communication des autorités avant des votations, les discussions stratégiques de ces dernières années ont par exemple eu trait aux nouveaux modèles pour les brochures d'explications, aux concepts de communication des départements, aux stratégies et lignes directrices pour les médias sociaux ou à la participation aux communiqués de presse. La CSIC joue également un rôle de plateforme d'échange de bonnes pratiques entre les départements. Ces tâches sont conformes à ses attributions (art. 54, al. 2, LOGA) et opportunes selon le CPA pour coordonner et harmoniser la communication des autorités avant des votations. Les membres des départements ayant participé à un entretien apprécient la possibilité de discuter d'affaires courantes

⁴⁶ Depuis le rapport « Relations publiques de la Confédération » du CPA à l'intention de la CdG-N du 3.5.2019 (FF 2020 1105, p. 1152), les départements ont créé les nouveaux comptes suivants: DDPS: compte personnel Twitter; DEFR: comptes personnels Twitter, Facebook et Instagram et compte swiss.public.economy Facebook, Instagram; DETEC: comptes personnels Twitter et Instagram, DFAE: comptes Facebook et Instagram; DFI: compte personnel Twitter et comptes Twitter, YouTube; ChF: compte Instagram.

mais également de soumettre aux autres spécialistes les problèmes qu'ils rencontrent dans leurs pratiques et de trouver des solutions consolidées⁴⁷. Ils estiment que ces fonctions sont opportunes et complémentaires et que la CSIC est utile pour la coordination.

La CSIC permet également de coordonner et planifier les interventions dans les médias. Comme cela n'est pas complètement réglé dans les fondements (ch. 3.3), certains membres des secrétariats généraux des départements estiment qu'il est souvent compliqué de déterminer s'il appartient au Conseil fédéral ou au département de communiquer sur un aspect et qu'il est très utile que la CSIC existe pour traiter ces questions opérationnelles. Au niveau départemental, la position intermédiaire, située en-dessous du Conseil fédéral et en-dessus des unités administratives, est parfois également identifiée comme un défi, aussi bien dans certains documents écrits que par des personnes rencontrées. Les membres des secrétariats généraux ont par ailleurs relevé la disponibilité de la ChF pour répondre rapidement à des questions précises sur les interventions publiques et leur coordination. Conformément aux fondements (ch. 3.3), les départements sont responsables de la communication avant des votations dans leur domaine. Bien que les pratiques des départements en matière de communication avant des votations soient globalement hétérogènes (ch. 4.1), le rôle de la ChF ne consiste pas à intervenir dans les affaires départementales pour les homogénéiser. À ce propos, les membres de la ChF ayant participé à un entretien estiment que celle-ci ne doit pas intervenir dans le champ de compétence des départements mais uniquement garantir que la communication des autorités avant des votations respecte les principes juridiques (cf. exemple 3).

Exemple 3 Intervention de la ChF auprès des départements

Lors de la campagne de votation sur l'initiative sur les pesticides, une vidéo montrant le chef du DEFR en visite dans une ferme biologique a été mise en ligne par le département. Compte tenu d'un possible amalgame entre le label bio et la recommandation de vote du Conseil fédéral, des critiques ont été émises par les partisans du texte, puis la vidéo a été retirée des canaux de communication du département. La ChF a suggéré le retrait de la vidéo en se référant au critère de l'objectivité, sans l'exiger formellement. Du point de vue du DEFR, l'intervention de la ChF était appréciée.

Les travaux rédactionnels des explications de vote, qui durent environ un mois, nécessitent la coordination de plusieurs parties prenantes. Ils sont en outre porteurs d'enjeux importants, car cette brochure constitue une source d'information importante (ch. 6.2). Des tensions entre le département en charge de l'objet soumis à votation et la ChF peuvent alors apparaître sur la version à soumettre à la décision du Conseil fédéral, mais c'est relativement peu fréquent selon la ChF. La grande majorité des personnes interviewées reconnaît le professionnalisme de la ChF dans la conduite d'un processus considéré comme complexe et très dense. Dans le cadre des études de cas, le CPA a pu constater que la ChF adresse de nombreuses remarques dans les

⁴⁷ La collaboration entre les départements dans leurs tâches de relations publiques, notamment l'échange de bonnes pratiques (CPA, 2019), semble s'être améliorée.

différentes versions du texte élaborées par le département responsable au fil des séances du groupe de travail. Même si un département a évoqué que la répartition des tâches est peu claire dans la pratique et que les remarques se focalisent aussi sur des questions de contenu, celles-ci sont globalement adéquates selon le CPA. Bien que la différence entre «rédaction» et «contenu» soit ténue, l'analyse du CPA montre en effet que la majorité des commentaires de la ChF qui ne concernent pas le style linguistique ou la syntaxe peut être mis en lien avec les principes juridiques, comme la séparation entre les explications et les arguments ou la vérification des données quantitatives; la compréhensibilité du texte fait également l'objet de beaucoup de commentaires (cf. exemple 4). Il arrive que la ChF fasse des commentaires ayant trait selon elle à des arguments de contenu, pour lesquels elle sait qu'elle n'est pas compétente. Dans ce cas, elle l'indique explicitement dans sa remarque, comme le montrent les différentes versions analysées des textes des explications du Conseil fédéral. S'agissant des vidéos explicatives qui se basent sur les explications du Conseil fédéral, les départements trouvent globalement qu'il est adéquat que ce soit la ChF qui se charge de leur élaboration, en collaboration avec les départements, afin de garantir leur homogénéité.

Exemple 4 Coordination de la ChF lors des séances de rédaction

La ChF fait notamment attention d'intégrer dans la brochure de vote des schémas qui soient, selon son personnel, aussi simples que possible et aussi complexes que nécessaire. Un graphique a été supprimé dans le projet de brochure de l'initiative sur les pesticides parce qu'il risquait de susciter des critiques en raison d'une certaine imprécision. Un accent particulier est également mis sur la séparation des faits et des opinions ainsi que sur le contrôle des chiffres. Dans le cas du référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, pour lequel les données quantitatives revêtaient une grande importance, la ChF a demandé à plusieurs reprises de les vérifier.

4.3 La surveillance des départements n'est pas toujours adéquate

Comme les départements sont responsables pour la communication dans leur domaine, ils doivent également surveiller l'application des fondements par les unités administratives qui leur sont subordonnées. Selon les déclarations faites durant les interviews, la plupart d'entre eux effectuent cette surveillance en vérifiant concrètement les différents contenus de communication préparés par les unités administratives. D'autres réalisent aussi un sondage a posteriori pour savoir si les documents de la ChF étaient bien arrivés jusqu'aux spécialistes et connus par ces derniers, ou privilégient des échanges dans le cadre d'une plateforme de coordination interne. De l'avis du CPA, un contrôle à quatre yeux des informations et chiffres inclus dans les projets d'explications du Conseil fédéral n'est par contre pas toujours opéré par les personnes détenant les connaissances techniques dans le domaine de l'objet soumis au vote (cf. exemple 5).

les objets soumis à votation sont proportionnées, car elles reflètent l'intensité de la couverture médiatique (ch. 5.2).

5.1 Les contenus de la communication respectaient, à quelques exceptions près, les principes juridiques

Les points ci-après présentent un résumé et une comparaison des conclusions des études de cas portant sur quatre objets de votation pour lesquels la communication des autorités a fait l'objet de critiques dans les médias. Il s'agit des objets suivants: le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, l'initiative «Entreprises responsables», l'initiative sur les pesticides et le référendum concernant la loi sur le cinéma (cf. tableau 2). Sauf mention contraire, les résultats détaillés se trouvent dans le document de travail du CPA⁴⁸.

5.1.1 Exhaustivité

Selon le CPA, le Conseil fédéral a généralement communiqué de manière *exhaustive* dans les quatre cas sous revue. Les informations qu'il a fournies étaient en principe *équilibrées*. Le CPA estime que la communication reprenait, à quelques exceptions près, les *principaux éléments* des objets et qu'elle était disponible *en temps voulu*:

- Pour les quatre objets soumis à une votation, les *brochures des explications du Conseil fédéral* faisaient apparaître les avantages et les inconvénients et présentaient les principaux arguments. Elles commençaient par une introduction générale en bref à la thématique et un développement détaillé, puis présentaient dans les mêmes proportions les arguments du comité d'initiative ou du comité référendaire, d'une part, et ceux du Conseil fédéral et du Parlement, d'autre part, en terminant par une recommandation de vote. Selon le CPA, les éléments les plus importants – à deux exceptions près – figuraient dans les explications. La première exception a trait au référendum concernant la loi sur le cinéma, pour lequel une erreur a été constatée a posteriori dans une carte de la brochure. Ce problème a également été soulevé par différents médias⁴⁹. La ChF a certes adapté la carte dans la version électronique de la brochure et publié une explication à ce sujet, mais tous les arguments n'étaient quand même pas visibles dans les brochures des explications envoyées en version papier (cf. exemple 1, ch. 4.1). Par ailleurs, les explications relatives à l'initiative «Entreprises responsables» précisaient qu'au moment de leur publication, il n'était pas possible d'estimer le nombre de petites et moyennes entreprises (PME) concernées par l'initiative. Or, un chiffre avait été avancé dans une étude qui était déjà disponible au moment de la rédaction. La cheffe du département avait également mentionné ce chiffre lors de la séance de questions-réponses qui s'était tenue à l'issue de la conférence de presse du Conseil

⁴⁸ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, chap. 2.

⁴⁹ Cf. par ex. Eklat in der Arena: Fehler im Abstimmungsbüchlein zum Filmgesetz. In: Nebelspalter, 9.4.2022.

fédéral annonçant la votation, ainsi qu'à plusieurs reprises lors d'interventions publiques ultérieures⁵⁰.

- Lors d'*interventions publiques*, les autorités disposent d'une plus grande marge de manœuvre que pour les explications du Conseil fédéral en ce qui concerne l'exhaustivité des contenus, car il n'est pas possible d'aborder le contenu du projet avec un degré de détail similaire dans chaque format de communication⁵¹. Par exemple, elles peuvent rebondir sur un nouvel argument avancé lors de la discussion: on ne peut donc pas s'attendre au même équilibre que dans une communication écrite. Néanmoins, les interventions doivent globalement être axées sur les explications du Conseil fédéral⁵². Dans les quatre cas étudiés, le contenu des interventions publiques était parfois effectivement un peu moins équilibré que dans les explications. Lors d'interviews, les membres du Conseil fédéral ont souvent salué les intentions des initiantes et des initiants de l'initiative: par exemple, s'agissant de l'initiative «Entreprises responsables», ils ont déclaré que le Conseil fédéral et le Parlement soutenaient les objectifs de l'initiative, à savoir le renforcement des droits humains et de la protection de l'environnement, mais ont précisé que l'initiative était trop radicale⁵³. Parfois, ils ont aussi saisi l'occasion de réagir à des dynamiques dans le débat public et à des déficits d'information. Cela a notamment été le cas lors de la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», la conseillère fédérale en charge du dossier n'ayant cessé de mettre en avant le contre-projet qui, selon le département, n'était pas suffisamment présent dans le débat public.
- Comme pour les interventions publiques, les autorités disposent d'une certaine marge de manœuvre en matière d'équilibre s'agissant des *publications dans les médias sociaux*. Cela concerne particulièrement les publications sur Twitter qui, en raison de la limitation à 280 caractères, restent nécessairement superficielles, selon la doctrine, et doivent être réparties sur plusieurs tweets ou accompagnées d'un document joint⁵⁴. Par conséquent, il est encore plus difficile de garantir l'équilibre et d'exposer les éléments les plus importants d'un projet que lors d'interviews ou d'interventions publiques. Parallèlement, la position du Conseil fédéral devrait apparaître clairement, ce qui n'était pas le cas dans l'exemple ci-après (cf. figure 3).

⁵⁰ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.2.1.

⁵¹ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 1.1.

⁵² ATF IC 225/2022, 3.3.

⁵³ Die Unternehmen haften bereits heute. In: CH-Media, 7.10.2020.

⁵⁴ Pirker, Benedikt (2017): «Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfen», Aktuelle Juristische Praxis – AJP 26 (2017), pp. 1374–1375.

Figure 3

Tweet sans éléments importants ni recommandation



Source: Twitter

D'autres publications sur Twitter ont par exemple fait référence au communiqué de presse, au dossier élaboré par l'unité administrative en vue de la votation ou à des interviews sur le sujet. De tels renvois à une source d'informations équilibrées permettent de remédier au problème du déséquilibre des informations.

5.1.2 Objectivité

Le CPA estime que, pour les quatre objets examinés, la communication du Conseil fédéral était sur le fond en grande partie *exacte* (correcte et basée sur des faits) et *compréhensible* et qu'elle était rédigée sur un *ton sobre et objectif*, mais qu'elle était ponctuellement *imprécise*. Elle n'était donc *pas toujours objective*:

- Du point de vue du contenu, les *brochures des explications du Conseil fédéral* étaient généralement compréhensibles et précises aux yeux du CPA, qui a toutefois trouvé des exceptions dans tous les cas qu'il a étudiés. Outre une erreur concernant le référendum sur la loi sur le cinéma (imprécision sur la carte, cf. ch. 5.1.1), il a constaté, dans la partie «en détail» des explications relatives au référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, qu'un point concernant le projet était présenté de manière plus argumentée que factuelle. Ainsi, le Conseil fédéral expliquait que, grâce à l'augmentation de la déduction pour la garde d'enfants par des tiers, les personnes concernées seraient davantage présentes sur le marché du travail, ce qui permettrait de lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et, partant, de renforcer l'économie suisse⁵⁵. Vu que le Conseil fédéral explique, dans son message⁵⁶, que cet enchaînement causal repose sur de nombreuses hypothèses, le CPA estime que les liens de cause à effet présentés dans la partie «en détail» des explications n'étaient pas fondés sur des faits. Les explications relatives à l'initiative «Entreprises responsables» et celles relatives à l'initiative sur les pesticides

⁵⁵ ChF 2020c: Explications du Conseil fédéral – Votation populaire du 27.9.2020, p. 49.

⁵⁶ Message du Conseil fédéral du 9.5.2018 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Déduction fiscale des frais de garde des enfants par des tiers; FF 2018 3145 3164).

contenaient également, dans leurs parties détaillées, un élément qui n'était pas compréhensible. Du point de vue linguistique, les explications du Conseil fédéral étaient rédigées sur un *ton sobre et objectif* et étaient *claires et majoritairement compréhensibles*. Il est toutefois arrivé, comme pour le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant, que les explications contiennent des formulations compliquées et peu compréhensibles pour tout un chacun. Par exemple, les notions de revenu imposable ou de déduction pour les assurances n'étaient pas forcément compréhensibles sans explications supplémentaires⁵⁷.

- Le CPA estime également que les *interventions publiques* n'étaient pas toujours précises sur le fond. En particulier lors de la communication précédant la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», la cheffe du département concerné a fait des déclarations parfois très simplifiées et donc imprécises lors d'interviews, comme l'ont relevé les médias⁵⁸. La phrase suivante en est un bon exemple: «Cette initiative demande autre chose: que moi je sois responsable des dommages que vous causez»⁵⁹. Le fait qu'une entreprise doive, selon l'initiative, répondre des fautes d'une autre entreprise uniquement si cette dernière est sous son contrôle n'a été précisé qu'a posteriori en réponse à une question à ce sujet⁶⁰. Par rapport aux explications du Conseil fédéral, les interventions publiques étaient généralement formulées de façon plus simple, donc un peu moins précise. Lors d'interviews concernant le référendum concernant la loi sur le cinéma et l'initiative sur les pesticides, le langage utilisé n'était pas toujours sobre; parfois, il était même polémique. Par exemple, le chef du département a présenté les enjeux et les conséquences de l'initiative sur les pesticides comme suit: «L'hypocrisie, c'est que ces initiatives augmenteraient le tourisme alimentaire. Aller faire ses courses à l'étranger en voiture, ça pollue aussi. Et ça, c'est complètement schizophrène!»⁶¹.
- Par rapport aux interventions publiques, les *publications dans les médias sociaux* ont été rédigées dans des tons plus modérés et moins polémiques. Souvent, elles citaient d'autres publications, par exemple une interview. Toutefois, le contenu de certaines publications dans les médias sociaux n'était pas toujours exact. Ainsi, en ce qui concerne l'initiative sur les pesticides, le chef du département concerné a posté un message faisant référence à d'autres lois qui n'avaient pas encore été adoptées. Concernant ce même projet, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a organisé une visite chez un agriculteur bio avec des journalistes, visite qui a été filmée et, par la suite, diffusée au public. Or, on aurait pu déduire de cette vidéo qu'une certaine association bio rejetterait l'initiative, alors que c'était le contraire; la vidéo a d'ailleurs été retirée suite à des plaintes. Ce problème a également été critiqué dans les médias⁶². Avant la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», la cheffe du dé-

⁵⁷ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.1.1.

⁵⁸ Cf. par ex. Die lügende Bundesrätin. In: WOZ die Wochenzeitung, 26.11.2020.

⁵⁹ Les initiants n'ont pas le monopole du cœur. In: Le Matin Dimanche, 18.10.2020.

⁶⁰ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, Ziff. 2.2.2.

⁶¹ Sus aux pesticides! In: La Liberté, 24.3.2021.

⁶² Cf. par ex. Bundesrat provoziert mit Werbetour. In: NZZ am Sonntag, 9.5.2021.

partement concerné a cité, dans un tweet, un représentant de PME qui avait déclaré, lors d'une table ronde organisée avec elle, qu'il devrait contrôler 11 000 fournisseurs si l'initiative était acceptée (cf. figure 4). Même s'il s'agissait clairement d'une citation d'un tiers, l'information n'était pas objective: elle ne reposait que sur un cas particulier, qui acquérait ainsi plus de poids, et elle n'était que difficilement vérifiable⁶³.

Figure 4

Tweet contenant une déclaration difficilement vérifiable



Source: Twitter

5.1.3 Transparence

Dans les quatre cas examinés, le CPA estime que les *incertitudes* quant au contenu ont généralement été *présentées comme telles* dans la communication et que les *sources* ont été indiquées:

- Les *brochures des explications du Conseil fédéral* indiquaient les chiffres basés sur des estimations comme tels et précisaient les sources. Le Conseil fédéral a également clairement mentionné les incertitudes. Dans le cas du référendum concernant la loi sur le cinéma uniquement, le CPA n'a pas pu comprendre sur quoi se basaient deux estimations. En particulier, les explications concernant le chiffre d'affaires des services de streaming en Suisse et le montant qui serait injecté dans le cinéma suisse en cas d'obligation d'investissement indiquaient simplement que les chiffres en question se fondaient sur des estimations de l'Office fédéral de la culture (OFC). Toutefois, ni les explications du Conseil fédéral ni le site Internet de l'OFC n'indiquaient comment ces estimations avaient été obtenues⁶⁴.
- Lors de leurs *interventions publiques*, les membres du Conseil fédéral ont veillé à citer leurs sources. Par exemple, lorsque la cheffe du DFJP s'est exprimée sur l'initiative «Entreprises responsables», elle a systématiquement précisé que le chiffre de 80 000 PME concernées était une estimation basée sur une étude⁶⁵. De même, les éventuelles incertitudes ont généralement été

⁶³ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.2.3.

⁶⁴ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.4.1.

⁶⁵ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.2.2.

signalées de manière transparente. Une exception concerne le référendum concernant la loi sur le cinéma: le chef du département compétent a fait une déclaration sur le comportement de tiers (diffusion de séries à succès même en cas d'acceptation du projet), alors que le Conseil fédéral n'a aucune influence sur la façon dont des tiers agissent en la matière⁶⁶.

- Comme le CPA a analysé les publications officielles des autorités fédérales dans les *médias sociaux* concernant les quatre projets, l'expéditeur était toujours visible de manière transparente. La stratégie de communication du DFJP concernant l'initiative «Entreprises responsables» prévoyait, en ce qui concerne les médias sociaux, des activités sur Twitter via le comité contre l'initiative, le parti et d'autres organisations. Selon les responsables, les autorités fédérales n'ont toutefois pas mis en œuvre ces activités, ce que le CPA n'a pas pu vérifier plus avant lors de l'évaluation. De telles activités via des tiers seraient problématiques, car elles pourraient s'apparenter à une influence cachée, ne seraient pas transparentes et iraient finalement bien au-delà d'une activité d'information des autorités⁶⁷.

5.1.4 Proportionnalité

Globalement, la communication du Conseil fédéral avant les quatre objets soumis une votation sous revue était proportionnée, dans la mesure où son *ampleur n'a jamais été telle que d'autres points de vue auraient été marginalisés* dans le débat public, ce qui aurait constitué une violation de la liberté de vote. Dans un cas, la communication allait toutefois à l'encontre du principe de proportionnalité (cf. ci-dessous):

- Les *brochures des explications du Conseil fédéral* sont soumises à différentes règles, lesquelles doivent notamment garantir que l'information reste proportionnée (cf. ch. 2.1). Ces règles, parmi lesquelles figure le fait que les explications doivent consacrer autant de place à l'avis du comité d'initiative ou référendaire qu'à celui du Conseil fédéral, ont été strictement respectées dans la pratique.
- Dans les quatre cas, le CPA estime que l'intensité des *interventions publiques* du Conseil fédéral n'est pas dominante par rapport à la communication des comités et qu'elle est donc proportionnée. Dans les médias, le DFF a été critiqué pour sa retenue lors de la période de débat entre les camps concernant le référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant⁶⁸. Toutefois, à l'exception des explications prévues par la loi, le Conseil fédéral n'est tenu de s'impliquer dans la communication précédant les votations que dans certains cas, par exemple pour rectifier des informations erronées ou pour réagir à des changements de circonstances; par conséquent, une retenue dans la communication reste proportionnée⁶⁹. En revanche, la cheffe du DFJP s'est très

⁶⁶ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.4.2.

⁶⁷ Document de travail *Analyseraster und Fallstudien*, ch. 2.2.3.

⁶⁸ Ueli Maurer hat «kã Luscht» auf die Arena. In: Blick Online, 7.8.2020.

⁶⁹ Dubey (2018), p. 1162.

souvent exprimée avant la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», en donnant une vingtaine d'interviews et en participant à sept événements publics. De manière générale, cette thématique a fait l'objet d'un vaste débat public⁷⁰. Contrairement à l'avis de plusieurs médias⁷¹, le CPA a considéré que la participation active du Conseil fédéral au débat public était proportionnée. Toutefois, dans le cadre de l'initiative «Entreprises responsables», la stratégie de communication du DFJP visait moins à informer la population pour qu'elle puisse librement former son opinion qu'à inciter cette dernière à rejeter l'initiative. Ainsi, si l'on en croit son concept de communication, le DFJP a prévu d'orienter sa communication en complément de la campagne de l'alliance interpartis. D'après les procès-verbaux, le groupe de travail compétent a également discuté de la manière dont il fallait amener les arguments dans le cadre de la communication publique afin qu'ils soient compris et adoptés par la population; il a aussi examiné quels cantons devaient encore être pris en considération. Le concept de communication prévoyait en outre la constitution d'un réseau de personnalités des milieux politiques et économiques⁷², qui, selon les déclarations faites durant un entretien, avait pour objectif d'apprendre comment d'autres acteurs communiquaient. D'autres personnes interrogées ne se souvenaient plus de l'existence de ce réseau. Il reste donc ouvert quelles mesures prévues, contrairement à l'instauration d'une communication proportionnée, ont été effectivement mises en œuvre. Les entretiens menés par le CPA ont en tout cas montré que les départements interprétaient différemment ce qu'impliquait une communication proportionnée des autorités avant les votations (cf. ch. 4.1).

- Selon le CPA, le principe de proportionnalité a été respecté lors de l'utilisation des *médias sociaux*. Dans les cas sous revue, les activités des membres du Conseil fédéral dans les médias sociaux sont restées très limitées. Selon les personnes interrogées, ces canaux ont été utilisés en premier lieu parce qu'il s'agissait d'un nouveau moyen de diffuser des informations et parce que le public attendait du gouvernement qu'il utilise cet instrument. L'intention de s'adresser à un public qui n'a pas recours aux médias traditionnels n'était un objectif déclaré que pour le référendum concernant la loi sur le cinéma⁷³. Le fait que la plupart des publications des membres du Conseil fédéral n'ont eu que peu d'écho dans les médias sociaux (peu de réactions, de retweets, etc.) montre que les autorités n'ont pas pris une position dominante en la matière.

Dans les quatre cas, il est apparu que l'intensité des campagnes des comités, mesurée par les annonces parues dans les journaux, avait fortement augmenté dans les cinq à six semaines précédant la date de la votation (cf. figure 5), notamment en ce qui concerne l'initiative «Entreprises responsables» et l'initiative sur les pesticides. Comme l'ont indiqué les personnes interrogées, une intensification du débat public peut conduire à ce que le Conseil fédéral doive lui aussi communiquer plus activement, parce qu'il est invité à le faire par les médias ou parce qu'il doit rectifier certaines déclara-

⁷⁰ Cf. Résonance médiatique, tableau 2.

⁷¹ Cf. Jeu trouble de KKS face aux entreprises responsables. In: *Domaine Public*, 2.12.2020.

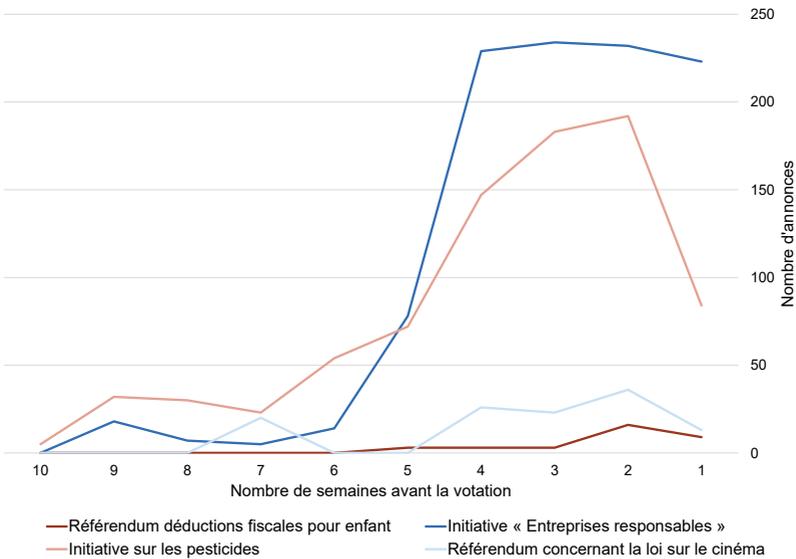
⁷² Document de travail *Analysenraster und Fallstudien*, ch. 2.2.2.

⁷³ Document de travail *Analysenraster und Fallstudien*, ch. 2.4.3.

tions des milieux opposés. La question de l'intensité et de la position dominante des autorités est examinée plus en détail au ch. 5.2 pour l'ensemble des projets de la période sous revue.

Figure 5

Nombre d'annonces dans les médias avant la votation



Source: Année Politique Suisse.

Le principe de proportionnalité interdit en outre aux autorités de déployer des moyens disproportionnés pendant la période de débat précédent la votation. Il n'existe toutefois pas de chiffres fiables sur les ressources engagées par les autorités en la matière. Selon les personnes interrogées, la plus grande partie des ressources dévolues à la communication sont mobilisées pour les brochures des explications du Conseil fédéral, que ce dernier publie dans le cadre de son mandat légal. Vu que la communication dans les espaces payants (affiches, publicité, etc.) est interdite (cf. ch. 3.2.4), les moyens financiers engagés pour la communication des autorités sont de toute façon modestes.

5.2 Les autorités n'occupent pas de position dominante dans la communication

Outre la proportionnalité de la communication des autorités dans les quatre cas examinés (cf. ch. 5.1), le CPA a également évalué celle-ci au regard des 29 objets sur lesquels le peuple s'est penché durant la période sous revue. Dans l'ensemble, l'analyse statistique montre que le Conseil fédéral n'a pas été surreprésenté dans la couverture médiatique.

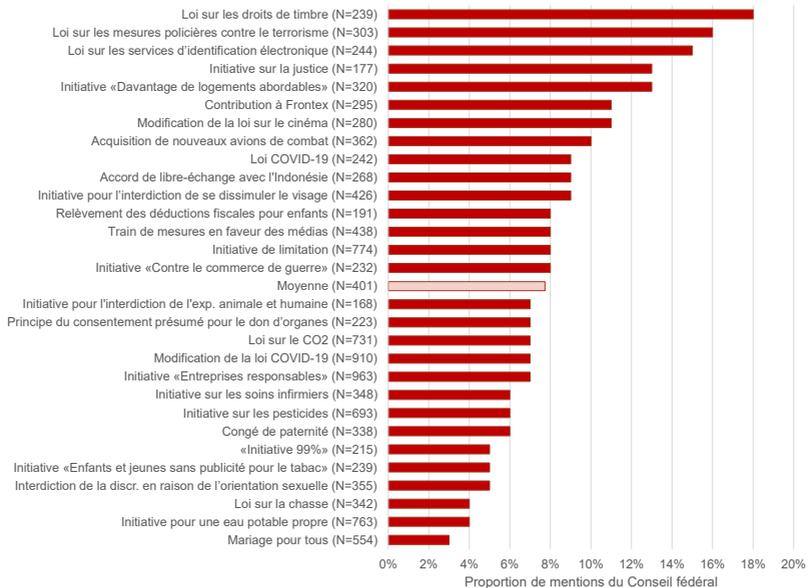
Des études scientifiques expliquent qu'un mandat politique permet d'être plus visible dans les médias, et d'y être plus fréquemment cité⁷⁴. En ce qui concerne la question qui fait l'objet du présent rapport, le CPA a cherché à savoir si le Conseil fédéral et ses membres ont été plus souvent cités dans les médias que d'autres protagonistes lors de l'un ou l'autre débat entre les camps précédant les votations.

L'analyse statistique montre que plus les médias ont parlé d'un projet, plus le Conseil fédéral a été cité en tant que protagoniste. Certes, l'implication du Conseil fédéral – ou la façon dont les médias reprennent sa communication – diffère selon le sujet (cf. ch. 5.1.4), mais cela reste toujours proportionnel à l'ampleur de la couverture médiatique globale d'un projet soumis à votation. Comme le montre la figure 6, l'initiative «Entreprises responsables», qui a fait l'objet d'une couverture médiatique intense, n'a entraîné qu'environ 7 % des mentions du Conseil fédéral dans les médias. Ce dernier n'a donc pas été mentionné plus souvent qu'à l'accoutumée lors des débats précédant la votation en question. Les milieux économiques, en tant qu'opposants à l'initiative, et les milieux scientifiques et la société civile, en tant que partisans de l'initiative, ont été plus souvent cités que le Conseil fédéral (respectivement 11 et 10 %). Il en a été autrement pour le référendum sur la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme et pour le référendum sur la modification de la loi fédérale sur les droits de timbre: les médias en ont peu parlé, mais le Conseil fédéral a été proportionnellement beaucoup plus souvent cité (16–18 %).

⁷⁴ Cf. par ex. Vos, Debby / Van Aelst, Peter (2018): Does the Political System Determine Media Visibility of Politicians? A Comparative Analysis of Political Functions in the News in Sixteen Countries. In: *Political Communication* 35(3).

Figure 6

Part des mentions du Conseil fédéral dans les médias pour chacun des projets mis en votation



Légende: la lettre «N» correspond au nombre de mentions de tous les protagonistes dans les médias avant la votation.

Source: fög; 11 633 mentions des acteurs dans 9331 articles.

Sur les 29 objets sous revue, le Conseil fédéral a été cité moins d'une fois sur dix comme protagoniste. Aucun département (ou leur responsable) en charge de projets n'a été systématiquement plus cité qu'un autre dans les activités médiatiques du Conseil fédéral. Alors que le Conseil fédéral défend un projet lors de référendums, il joue le rôle d'opposant lors d'initiatives populaires. Toutefois, l'évaluation n'a pas révélé de différences systématiques entre les référendums et les initiatives en ce qui concerne la présence du Conseil fédéral dans les médias.

6 Utilisation des brochures des explications du Conseil fédéral

En se basant sur les critères d'évaluation (cf. annexe 2), le CPA a examiné si les informations fournies par les autorités avaient été utilisées par la population pour se forger une opinion, l'analyse se concentrant sur les brochures des explications du Conseil fédéral. Il a comparé l'utilisation de ces explications avec celle des informations provenant des journaux, de la télévision et des médias sociaux. Il a également analysé la confiance dans les brochures des explications du Conseil fédéral ainsi que leur clarté.

Résumé: Le CPA a constaté que la population suisse utilise les brochures des explications du Conseil fédéral, dans lesquelles elle a une grande confiance. Il s'agit de la source d'information la plus utilisée, indépendamment de l'âge, du niveau de formation et des opinions politiques (ch. 6.1). Les explications jouissent d'une grande confiance de la part de la population, mais certains éléments semblent montrer qu'elles ne sont pas forcément faciles à comprendre (ch. 6.2).

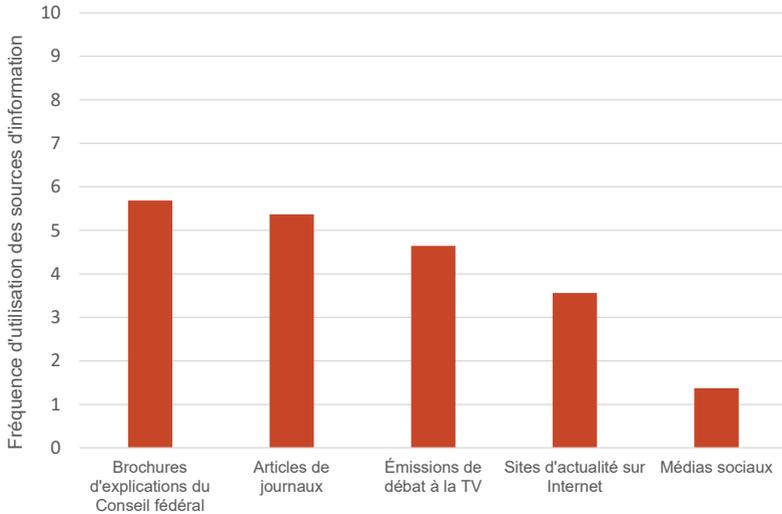
6.1 Les brochures des explications du Conseil fédéral sont largement utilisées

La population dispose d'informations provenant de différentes sources pour se faire une opinion sur un projet mis en votation. Le CPA a analysé les données de sondages réalisés à la sortie des urnes lors de votations fédérales tenues entre février 2020 et mai 2022⁷⁵: il a constaté que les brochures des explications du Conseil fédéral étaient la principale source d'information, comme le montre la figure 7.

⁷⁵ Les analyses se basent sur les données des enquêtes VOTO et VOX pour les 9 votations qui ont eu lieu pendant la période sous revue, auprès d'environ 15 000 personnes au total. Ces données correspondent à des estimations issues de modèles de régression distincts pour chaque source d'information. Seules les différences statistiquement significatives ($p < .05$) sont discutées dans le rapport.

Figure 7

Utilisation des sources d'information par la population



Légende: Échelle de 0 (pas du tout utilisé) à 10 (très utilisé), N=16 691.

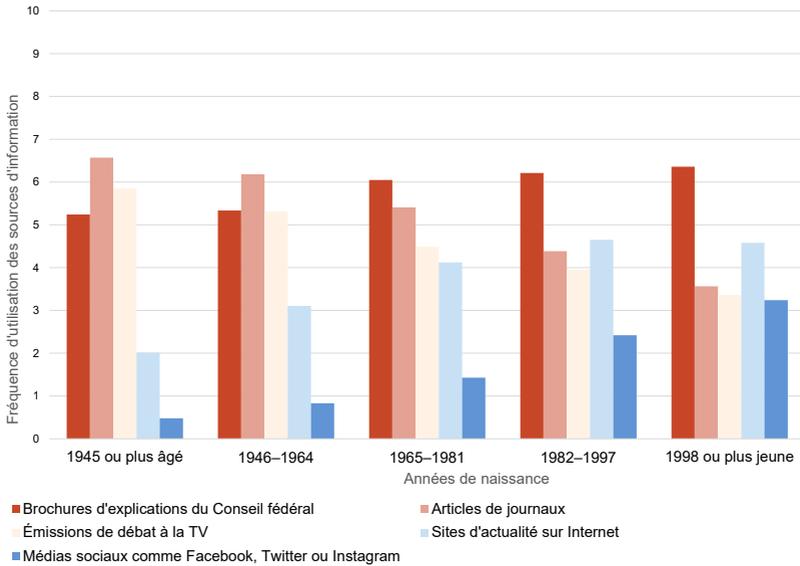
Source: Données des enquêtes Voto et Vox.

Pour toutes les catégories d'âge, niveaux de formation et sensibilités politiques, les brochures des explications du Conseil fédéral sont les principales sources d'information, suivies des articles de journaux et des émissions télévisées. Les sites d'actualité sur Internet et, notamment, les médias sociaux tels que Facebook, Twitter ou Instagram jouent un rôle moins important.

Si l'on considère l'utilisation des informations en fonction de l'âge, on constate que les explications du Conseil fédéral ont été utilisées à peu près dans les mêmes proportions dans toutes les catégories d'âge (cf. figure 8). Parallèlement à cette source, les personnes plus jeunes se sont toutefois davantage informées via les médias sociaux et les sites d'information sur Internet, alors que les personnes plus âgées ont plutôt utilisé des médias traditionnels comme les journaux et les émissions de télévision. Il est intéressant de constater que les explications du Conseil fédéral sont la source d'information la plus utilisée par les personnes nées en 1965 et après. Même les personnes les plus jeunes (nées en 1998 et après) ont beaucoup plus utilisé les explications du Conseil fédéral que les médias sociaux.

Figure 8

Utilisation des sources d'information par catégorie d'âge



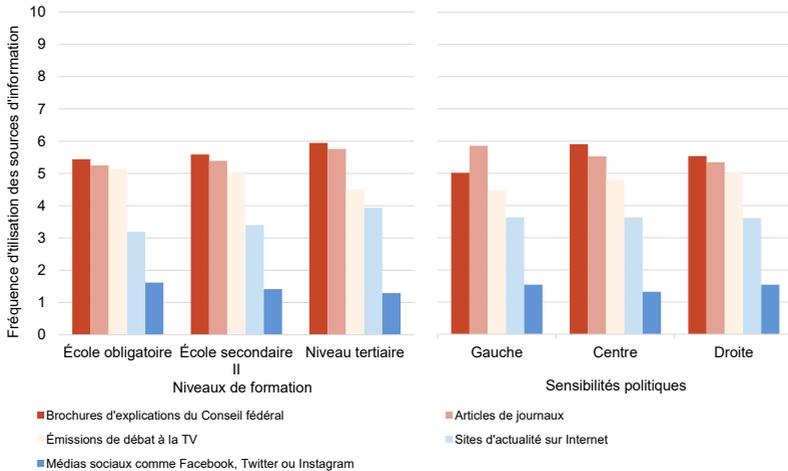
Légende: Échelle de 0 (pas du tout utilisé) à 10 (très utilisé), estimations par source d'information, N=15 491–15 669.

Source: Données des enquêtes Voto et Vox.

Une analyse des données en fonction des différents *niveaux de formation* n'a pas révélé de différences majeures dans l'utilisation des sources d'information (cf. figure 9). Les brochures des explications du Conseil fédéral constituent, là aussi, la source d'information la plus utilisée. De l'avis du CPA, cela indique que ces explications sont globalement utiles. Les personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur ont tendance à utiliser cette source un peu plus souvent que les autres personnes. S'agissant des *sensibilités politiques*, le CPA n'a pas constaté de grandes différences dans l'utilisation des sources: là aussi, outre les journaux, les explications du Conseil fédéral sont une source d'information essentielle (cf. figure 9). À noter que, pour les personnes ayant une sensibilité politique de gauche, les explications jouent un rôle légèrement moins important que les articles de journaux.

Figure 9

Utilisation des sources d'information en fonction du niveau de formation et des affinités politiques



Légende: Échelle de 0 (pas du tout utilisé) à 10 (très utilisé), estimations par source d'information, N=15 491–15 669.

Source: Données des enquêtes Voto et Vox.

6.2 La confiance dans les explications du Conseil fédéral est élevée, bien qu'elles ne soient pas faciles à comprendre

Les analyses du CPA montrent non seulement les explications du Conseil fédéral sont largement utilisées par la population (cf. ch. 6.1), mais aussi que la confiance de la population à leur égard est très élevée⁷⁶.

L'opinion politique ne joue aucun rôle dans la confiance accordée aux explications du Conseil fédéral. Certaines différences apparaissent toutefois en fonction des catégories d'âge. Ainsi, les personnes plus âgées (nées en 1945 ou avant) font moins confiance aux explications du Conseil fédéral que les personnes plus jeunes (nées après 1982). De même, les personnes n'ayant suivi que la scolarité obligatoire font moins

⁷⁶ Les analyses se basent sur les données des enquêtes VOX relatives à 6 votations réalisées auprès d'environ 13 000 personnes. Les données relatives à la confiance n'ont été collectées qu'à partir de novembre 2020. Le présent rapport ne porte que sur les différences statistiquement significatives ($p < .05$) sur la base d'un modèle de régression.

confiance aux informations présentées dans les explications que celles qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur⁷⁷.

Les analyses montrent en outre que la confiance dans les explications du Conseil fédéral est étroitement liée à leur utilisation. Les personnes qui accordent une confiance totale aux informations contenues dans les explications déclarent également les utiliser plus souvent. De plus, les personnes qui ont un intérêt politique peu marqué mais votent néanmoins ont moins confiance dans les explications du Conseil fédéral; de ce fait, elles les utilisent moins que les personnes intéressées par la politique. Les personnes moins intéressées par la politique utilisent également moins les autres sources d'information.

On ne sait pas comment les personnes utilisent *in fine* les explications du Conseil fédéral, à savoir si elles les lisent en détail ou si elles se contentent de consulter les recommandations de vote figurant au verso. Une étude a comparé les explications du Conseil fédéral avec les documents d'Easyvote⁷⁸ sur le même sujet⁷⁹. Elle est arrivée à la conclusion qu'environ la moitié des personnes perçoivent les brochures des explications du Conseil fédéral comme plutôt compliquées, alors que les textes d'Easyvote sont considérés comme plus compréhensibles. De même, lors des entretiens avec les spécialistes en communication des départements et des offices, il a été remarqué que les explications du Conseil fédéral restaient finalement complexes, en dépit des efforts déployés. Le CPA a également constaté des formulations difficiles et peu claires dans le cadre des études de cas (cf. ch. 5.1.2). Parallèlement, le fait que les explications du Conseil fédéral sont largement utilisées semble indiquer qu'elles sont globalement accessibles (cf. ch. 6.1). En outre, il convient de noter que les autorités doivent respecter des exigences telles que l'exhaustivité, l'objectivité et la transparence (cf. ch. 3.2), qui réduisent considérablement les possibilités de simplifier le texte.

7 Conclusions

Dans l'ensemble, le CPA parvient à la conclusion que la communication des autorités avant des votations est partiellement opportune. La brochure des explications du Conseil fédéral revêt une grande importance dans la formation de l'opinion des citoyennes et citoyens, tandis que les médias sociaux jouent un rôle secondaire (ch. 7.1). Les instructions de la ChF pour la rédaction de celle-ci concrétisent les principes de la communication de manière adéquate, mais les départements ne les utilisent pas suffisamment (ch. 7.2). En outre, les fondements de la communication ne règlent pas com-

⁷⁷ Sur une échelle de 0 (aucune confiance) à 10 (confiance totale), les groupes de personnes susmentionnés présentaient les valeurs suivantes: nées en 1945 ou avant: 6.2; nées en 1982 ou après: 8.1; certificat de fin de scolarité: 6.50; diplôme de degré tertiaire: 7.22.

⁷⁸ Easyvote a pour objectif d'encourager l'intérêt politique et la participation politique des jeunes. Pour chaque votation et élection, l'organisation publie ses propres brochures et clips vidéo. Informations sur www.easyvote.ch.

⁷⁹ Stadelmann-Steffen, Isabelle / Föhn, Zora (2018): Les informations d'easyvote sont plus compréhensibles que celles du Conseil fédéral. Publié sur <https://www.defacto.expert/2018/07/04/les-informations-deasyvote-sont-plus-comprehensibles-que-celles-du-conseil-federal/?lang=fr> (consulté le 24.3.2023).

plètement la répartition des compétences, mais la CSIC permet une coordination adéquate dans la pratique (ch. 7.3). Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, mais il existe ponctuellement des lacunes (ch. 7.4). Les conceptions d'une communication proportionnée et de la frontière entre information et campagne ne sont pas claires (ch. 7.5). La communication des autorités varie en intensité, mais est globalement proportionnée par rapport à la couverture médiatique (ch. 7.6).

7.1 La brochure de vote revêt une grande importance dans la formation de l'opinion, tandis que les médias sociaux jouent un rôle secondaire

L'enjeu de la communication des autorités avant des votations est de fournir aux citoyennes et citoyens les informations nécessaires pour garantir la libre formation de leur opinion sur le sujet (art. 34, al. 2, Cst.). Le CPA constate que la population suisse utilise une multitude d'informations pour se renseigner sur une votation. Pourtant, la brochure de vote, avec les articles de journaux, revêt une très grande importance, pour tous les groupes d'âge, niveaux de formation et opinions politiques confondus. En revanche, les médias sociaux représentent une source nettement moins importante pour s'informer sur des votations, même pour les jeunes adultes (ch. 6.1).

En outre, les explications du Conseil fédéral jouissent d'une grande confiance au sein de la population. Les personnes qui accordent une confiance totale aux informations contenues dans la brochure des explications du Conseil fédéral indiquent également l'utiliser plus souvent, même si les données ne permettent pas de savoir exactement quelle partie de la brochure de vote est utilisée. Il apparaît également que plus les personnes sont jeunes et leur niveau de formation est élevé, plus la brochure de vote jouit d'une grande confiance. Cette dernière n'est toutefois pas facile à comprendre, puisque les exigences légales auxquelles les explications du Conseil fédéral sont soumises compliquent et limitent sa simplification (ch. 6.2).

7.2 Les instructions pour la rédaction de la brochure de vote sont adéquates, mais peu utilisées par les départements

L'administration fédérale a élaboré de nombreux documents pour guider la communication des autorités avant des votations. Les directives, stratégies et processus sur lesquels se fonde cette communication couvrent de manière complémentaire l'ensemble des processus importants dans ce domaine et sont jugés cohérents et plutôt clairs par les acteurs concernés (ch. 3.1). Les lignes directrices, qui énumèrent les principes régissant la politique d'information et de communication en général et avant des votations en particulier, restent cependant abstraites. Elles ne reprennent pas tous les critères identifiés par la jurisprudence et la littérature juridique comme nécessaires afin de satisfaire les principes juridiques que doit respecter la communication des autorités avant des votations, tels que l'objectivité de l'information ou la proportionnalité de celle-ci (ch. 3.2).

Ces principes de communication sont concrétisés de manière plus spécifique dans les instructions pour la rédaction des explications du Conseil fédéral, qui contiennent également des listes de contrôle et des conseils rédactionnels (ch. 3.2). Or, les départements impliqués utilisent peu ces instructions lors de la rédaction des textes, bien qu'elles soient contraignantes. Ils partent du principe que la ChF se charge de contrôler le respect des principes juridiques. La ChF estime que cela se ressent dans la mauvaise qualité de leurs ébauches de textes. Ce manque de responsabilisation a également tendance à rallonger le processus rédactionnel, puisque cela engendre de nombreux commentaires sur les versions des textes soumis. La consultation des offices et la procédure de correction, lorsqu'une erreur est identifiée dans la publication, ont par contre fait leurs preuves pour arriver à des textes bien étayés (ch. 4.1). La ChF a un rôle de coordination et de supervision générale dans la communication avant des votations, tandis que ce sont les départements qui doivent surveiller l'application des fondements par les unités administratives qui leur sont subordonnées. La plupart d'entre eux le font en vérifiant concrètement les différents contenus de la communication préparés par ces dernières. Par contre, un contrôle à quatre yeux pour consolider et vérifier les informations et chiffres inclus dans les projets d'explications du Conseil fédéral n'est pas toujours opéré par des personnes détenant les connaissances techniques nécessaires dans le domaine de l'objet soumis au vote, ce qui entraîne parfois des erreurs qui ne sont alors pas repérées (ch. 4.3).

7.3 La répartition des compétences n'est pas complètement réglée dans les fondements, mais la coordination est adéquate dans la pratique

Les fondements laissent une marge de manœuvre concernant la répartition des compétences dans les différents contenus de la communication avant des votations. En ce qui concerne les explications du Conseil fédéral, seule mesure d'information que ce dernier est tenu d'accomplir, la directive consacrée précise que leur rédaction est placée sous la responsabilité générale de la ChF et que le département concerné par l'objet de la votation est responsable de leur contenu. Cette répartition de tâches est pertinente, dans la mesure où elle permet un équilibre entre la responsabilité de la ChF de garantir des informations adéquates vis-à-vis des exigences légales et celle des départements de fournir des informations précises, actuelles et détaillées. Cependant, cela implique également selon le CPA une zone grise entre «rédaction» et «contenu», car les deux aspects ne peuvent pas être clairement séparés. Globalement, le professionnalisme de la ChF est reconnu durant les travaux rédactionnels des brochures des explications de vote, processus complexe et dense nécessitant la coordination des parties impliquées. Elle adresse de nombreuses remarques dans les différentes versions du texte élaborées au fil des séances du groupe de travail, dont la majorité peut être mise en lien avec les principes juridiques et la compréhensibilité du texte. Cela correspond aux responsabilités qui lui sont attribuées (ch. 3.3 et 4.2).

S'agissant des interventions publiques ou des publications dans les médias sociaux, les fondements ne clarifient pas quel niveau (département ou Conseil fédéral) doit communiquer sur quel aspect. Dans la pratique, la CSIC permet de coordonner les interventions dans les médias. Elle représente la principale structure d'échange et de

coordination en matière d'information et de communication entre les départements et la ChF. La CSIC démontre son utilité pour régler et planifier ces questions opérationnelles et elle est aussi considérée par les personnes interviewées comme une plateforme opportune de discussion stratégique et d'échanges de bonnes pratiques (ch. 3.3 et 4.2).

7.4 Les contenus de la communication respectent majoritairement les principes juridiques, avec des lacunes ponctuelles

Dans les quatre votations analysées en détail, pour lesquels la communication avant des votations avait fait l'objet de critiques dans les médias, les contenus de la communication ont globalement respecté les principes juridiques, c'est-à-dire qu'ils étaient exhaustifs, objectifs, transparents et proportionnels. Ceci est valable aussi bien pour les brochures des explications du Conseil fédéral que pour les interventions publiques ou les publications dans les médias sociaux. Cependant, des lacunes ponctuelles, qui correspondent souvent aux critiques exprimées dans les médias, ont été identifiées pour chacun des principes et dans tous les cas analysés.

La brochure de vote concernant la votation sur la loi sur le cinéma n'était pas totalement exhaustive, en raison de la simplification et d'une erreur dans une carte illustrant le contexte international. Elle n'était pas non plus entièrement transparente, car les estimations et incertitudes n'ont pas toujours été clairement présentées. La présentation détaillée de l'objet dans la brochure explicative du référendum sur le relèvement des déductions fiscales pour enfant n'était pas totalement conforme avec les exigences liées à l'objectivité de l'information: elle contenait un point formulé de manière plus argumentative que factuelle. Dans le cadre de l'initiative sur les pesticides, les interventions publiques et les publications dans les médias sociaux n'ont également que partiellement respecté le principe d'objectivité; des arguments ont parfois été omis et une vidéo mettant en scène le chef du département, impliquant un possible amalgame erroné entre un acteur et le rejet de l'initiative, a dû être retirée du site du département. Dans les interventions publiques de la responsable de département dans le cas de la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», un chiffre central a été mentionné, alors que la brochure des explications du Conseil fédéral précisait qu'aucun chiffre précis ne pouvait être articulé. La communication de la cheffe de département était certes proportionnée au vu de la forte intensité de la campagne médiatique (cf. ch. 5.2), mais les modalités de communication prévues n'étaient pas axées en premier lieu sur l'information de l'électorat mais sur le rejet de l'initiative. Ces lacunes touchent au respect des principes de transparence et de proportionnalité (ch. 5.1), comme nous le verrons également au prochain point.

7.5 Les conceptions des départements d'une communication proportionnée et de la frontière entre information et campagne sont différentes

Dans le cadre de la communication avant des votations, toutes les actions ne sont pas autorisées venant des autorités, notamment en ce qui concerne la participation des responsables de département à des interventions publiques, que ce soit dans les journaux, à la télévision ou à la radio. Les principes de base (*Grundprinzipien*) de la ChF récapitulent les actions autorisées et prescrites, afin notamment de respecter le principe de proportionnalité de l'information (ch. 3.2). Or, les différences de conception des départements de ce qui constitue une communication proportionnée avant des votations sont frappantes. Certains départements ont une conception étroite de la proportionnalité, ce qui les mène, en général, à peu communiquer en sus de ce qui est prévu par défaut pour l'ensemble des votations. En revanche, d'autres départements interprètent de manière globalement plus large ce principe de proportionnalité, les menant à intervenir dans de nombreux médias et autres réunions publiques, ainsi qu'à être actifs dans les médias sociaux (ch. 4.1).

Les documents qui fondent la communication des autorités avant des votations interdisent explicitement aux autorités de faire «campagne», sans que cette notion soit davantage définie, ce qui a des implications dans la pratique (ch. 3.2). Les analyses du CPA indiquent que la frontière entre information et campagne fait l'objet de conceptions très différentes de la part des départements (ch. 4.1). Dans le cas de la votation sur l'initiative «Entreprises responsables», il ressort en effet du concept de communication spécifiquement élaboré par le département à l'occasion de cette votation ainsi que des procès-verbaux du groupe de travail compétent que l'engagement de la cheffe de département a été orienté en complément à la campagne de l'alliance interpartis, afin de modifier l'opinion d'un public identifié, en mobilisant des arguments spécifiques et en ciblant les médias. Il n'a cependant pas été possible de vérifier à quel point ce dispositif a effectivement été mis en place. Les modalités de communication telles que prévues dépassaient selon le CPA la frontière établie entre l'information et la campagne, allant à l'encontre d'une communication proportionnée (ch. 5.1.4).

7.6 La communication des autorités avant des votations varie en intensité, mais elle est proportionnée par rapport à la couverture médiatique

L'évaluation du CPA montre que la couverture médiatique des différents objets de vote varie fortement et que plus les médias parlent d'un projet, plus le Conseil fédéral est souvent cité comme acteur. Le Conseil fédéral n'a pas eu une position dominante, même dans les cas où les autorités ont communiqué de manière intensive, ce qui indique que le principe de proportionnalité de la communication des autorités avant des votations est généralement respecté. Dans le cadre de l'initiative «Entreprises responsables», par exemple, les autorités fédérales représentent seulement 7% des citations de tous les acteurs dans les médias (ch. 5.2). Donc, si la manière de communiquer avant la votation sur cette initiative n'était pas proportionnée (cf. ch. 7.5), la commu-

nication des autorités était proportionnée d'un point de vue purement quantitatif. Ceci s'applique également aux autres votations analysées en détail, dont l'intensité de la communication tenait compte de la dynamique des campagnes respectives (ch. 5.1.4).

Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
Al.	Alinéa
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
Cf.	Confer
Ch.	Chiffre
Chap.	Chapitre
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
fög	Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich
GT	Groupe de travail
Iv.	Initiative
LDP	Loi fédérale du 17.12.1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture

OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFJ	Office fédéral de la justice
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SFI	Secrétariat d'État aux questions financières internationales

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

CPA (2023): Document de travail Analyseraster und Ergebnisse der Fallstudien. Bern, 19.6.2023.

Dubey, Jacques (2018): Droits fondamentaux. 2. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn.

Martenet, Vincent / Von Büren, Théophile (2021): Commentaire de l'art. 34 Cst. In: Martenet, Vincent / Dubey, Jacques (eds.): Commentaire romand de la Constitution fédérale. Basel: Helbing Lichtenhahn, pp. 983–1020.

Pirker, Benedikt (2017): «Behördliche Interventionen in Abstimmungskämpfen», Aktuelle Juristische Praxis – AJP 26 (2017), 1366–1381.

Stadelmann-Steffen, Isabelle / Föhn, Zora (2018): easyvote informiert verständlicher als der Bundesrat. DeFacto, 4.7.2018.

Swissvotes (2022): Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volkabstimmungen. Année Politique Suisse. Universität Bern.

Vos, Debby / Van Aelst, Peter (2018): Does the Political System Determine Media Visibility of Politicians? A Comparative Analysis of Political Functions in the News in Sixteen Countries. In: Political Communication 35(3).

Liste des documents de l'administration fédérale cités

Chancellerie fédérale (2014): Mitarbeiterhandbuch Sektion Information und Kommunikation Abstimmungserläuterungen, 1.10.2014 (*en allemand*).

Chancellerie fédérale (2015): Aide-mémoire à l'intention des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération, 1.1.2015 (état: 1.3.2020).

Chancellerie fédérale (2020): Rédaction des Explications du Conseil fédéral. Instructions édictées en exécution de la décision du Conseil fédéral du 21 juin 2019 visant à améliorer la présentation des données sur lesquelles s'appuient les projets législatifs, 1.8.2020.

Chancellerie fédérale (2020a): Workflow Abstimmungsvideo (*en allemand*).

Chancellerie fédérale (2020b): Abstimmungserläuterungen Terminplan Übersetzungen Ablauf generell, 20.2.2020 (*en allemand*).

Chancellerie fédérale (2020c): Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung, 27.9.2020.

Chancellerie fédérale (2021): Grundprinzipien der Information vor Abstimmungen, 25.8.2021 (*en allemand*).

Chancellerie fédérale (2021a): Covid-19-Gesetz, 30.8.2021 (*en allemand*).

Chancellerie fédérale (2022): Grobplanung Abstimmungen 2022 (*en allemand*).

Commissions de gestion et Délégation des commissions de gestion (2021): Rapport annuel 2020, 26.1.2021.

Commission de gestion du Conseil national (2019): Relations publiques de la Confédération, 15.10.2019.

Conférence des services d'information de la Confédération (2015): Information et communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC).

Conférence des services d'information de la Confédération (2021): Médias sociaux. Lignes directrices, 1.5.2021.

Conseil fédéral (2018): Botschaft zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten), 9.5.2018.

Conseil fédéral (2019): Anhang zum Bundesratsbeschluss vom 21.6.2019. Anhang 2 «Korrekturprozess Abstimmungserläuterungen», 21.6.2019 (*en allemand*).

Conseil fédéral (2019a): Mesures pour améliorer les bases décisionnelles dans le processus législatif. Feuille d'information, 21.6.2019.

Conseil fédéral (2021): Stratégie «Médias sociaux», 12.5.2021.

Contrôle parlementaire de l'administration (2019): Relations publiques de la Confédération, rapport à l'intention de la CdG-N, 3.5.2019.

Groupe de travail (GT) de la Conférence des services d'information (CSIC) élargie (2001): L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales, novembre 2001.

Office fédéral des constructions et de la logistique (2022): Terminplan für die Eidg. Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, 27.2.2023.

Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

Binder, Markus David	Porte-parole, DFI
Bruderer von Arx, Urs	Chef suppl. de la Section communication, ChF
Bundi Boschetti, Annetta	Cheffe de la division Communication, DETEC
Bürcher, Matthias Felix	Chef du service Exploitation et diversité de l'offre, OFC
Eggenberger, Ursula	Chef de la Section communication, ChF
Fisch, Jonathan	Suppléant du responsable du secteur S. Communication et services linguistiques, OFAG
Furrer, Beat	Préposé à l'information Droits Politiques, ChF
Gmür, Heidi	Collaboratrice personnelle de la cheffe du département, DFJP
Harnischberg, Irene	Porte-parole, DEFR
Kalbermatten, Renato	Chef de la communication, DDPS
Krattiger, Stefan	Spécialiste en communication web, DFI
Lauener, Peter	Chef de la communication, DFI
Menna, Daniel	Chef suppléant d'état-major, OFC
Minder, Peter	Chef de la Division Communication, DFF
Nufer, Christoph	Chef de la communication, DFJP
Pfammatter, Tamara	Cheffe de la division Fiscalité, SFI
Renz Schwalbach, Marcus Tilman	Chef Contenus Secrétariat général, DFAE
Rösch, Isabelle	Porte-parole et Cheffe suppl. de la Communication, DFF
Schaub, Hans-Peter	Chef de projet, Année Politique Suisse
Schöll, Michael	Directeur, OFJ
Simonazzi, André	Vice-chancelier, Porte-parole du Conseil fédéral
Stucki, Mark	Chef du secteur Information, Services du Parlement
Teuscher, Patrick	Chef de la communication, AFC
Wiedmer, Urs	Chef de la communication, DEFR
Zaffarano, Pascal	Collaborateur scientifique à l'Unité de direction Systèmes de Bases de production, ressources naturelles et recherche, OFAG

Approche de l'évaluation

Objectifs de la politique: La communication des autorités avant des votations fédérales a pour objectif principal la libre formation de l'opinion des citoyennes et des citoyens. Le Conseil fédéral doit les informer de manière suivie sur les objets soumis à une votation et respecter les principes d'exhaustivité, d'objectivité, de transparence et de proportionnalité.



Moyen pour les atteindre: Pour accompagner le texte soumis à la votation, le Conseil fédéral fournit une brochure explicative, que la ChF et les départements se chargent de rédiger. La communication peut également prendre la forme d'interventions publiques des responsables de département ou de publications dans les médias sociaux.



Objet de l'évaluation: L'évaluation examine les directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations et leur application, les contenus de la communication dans quatre cas controversés, ainsi que les différences d'intensité de la communication des autorités et l'utilisation des contenus par les citoyennes et citoyens.



Questions d'évaluation:	Les directives, stratégies et processus qui fondent la communication des autorités avant des votations sont-ils adéquats?	Les directives, stratégies et processus sont-ils appliqués?	Les contenus de la communication ont-ils été adéquats par rapport aux principes juridiques?	Les contenus de la communication sont-ils utilisés par les citoyennes et citoyens pour se forger une opinion?
--------------------------------	---	---	---	---



Analyses effectuées:	Analyse documentaire Entretiens Accompagnement juridique (mandat)	Entretiens Études de cas controversés Analyse documentaire Accompagnement juridique (mandat)	Études de cas controversés Entretiens Accompagnement juridique (mandat) Analyses statistiques (différences d'intensité)	Analyses statistiques (utilisation des contenus)
-----------------------------	---	---	--	--

Critères d'évaluation

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Adéquation des fondements</i> (question 1)	
Clarté des fondements	Les fondements relatifs à la communication avant des votations (directives, stratégies, processus) concrétisent de manière claire la manière dont les autorités doivent communiquer. Leurs champs d'application sont définis et ils sont compris par l'administration.
Cohérence des fondements	Les fondements sont complémentaires. Les processus relatifs à l'élaboration des différents contenus constituent des démarches clairement définies. Les départements ont élaboré des concepts pour expliciter de manière cohérente et concrète la façon dont la communication des autorités avant les votations doit s'effectuer.
Concrétisation des principes juridiques	Des fondements existent pour documenter et expliciter les principes juridiques, en particulier ceux figurant à l'art. 10a LDP. Ils donnent des éléments concrets et univoques pour appliquer les principes et ne contiennent aucune contradiction.
Définition adéquate de la répartition des compétences	La répartition des compétences entre le Conseil fédéral, la ChF, les départements, les unités administratives et la CSIC est fixée dans les fondements et adéquate (pas de lacunes ou doublons).
<i>Application adéquate des fondements</i> (question 2)	
Utilisation effective et adéquate des fondements	Les directives, stratégies et processus ont été effectivement utilisés dans les votations de ces dernières années. Les raisons des critiques dans les cas controversés n'ont aucun lien avec l'application des fondements.
Coordination opportune de la ChF	La ChF a réalisé la coordination relative à la communication des autorités, en particulier pour que les contenus respectent les principes juridiques. Les fonctions de la CSIC sont complémentaires à celles de la ChF et des départements et son implication dans la coordination est adéquate. Les raisons des critiques dans les cas controversés n'ont aucun lien avec la coordination de la ChF.
Surveillance systématique par les départements du respect des fondements	Les départements ont assuré l'application systématique des fondements par les unités administratives. Les raisons des critiques dans les cas controversés n'ont aucun lien avec la surveillance exercée par les départements.
<i>Adéquation des contenus</i> (question 3)	
Respect des principes juridiques dans des cas controversés	Dans les cas controversés, les contenus de la communication étaient exhaustifs, objectifs, transparents et proportionnels (cf. document de travail <i>Analyseraster und Fallstudien</i> pour les définitions des principes juridiques). Les raisons des critiques dans les cas controversés n'ont aucun lien avec l'adéquation des contenus de la communication.
Justification des différences d'intensité	Les différences dans l'intensité de l'engagement des autorités durant la campagne de votation reflètent l'intensité de la campagne médiatique.

Critères spécifiques	Éléments d'appréciation
<i>Utilisation des contenus par les citoyennes et citoyens (question 4)</i>	
Proportion d'utilisation des explications du Conseil fédéral	Les brochures des explications du Conseil fédéral sont utilisées par une proportion élevée des citoyennes et citoyens pour se forger une opinion.
Diversité socioculturelle des utilisateurs	Les citoyennes et les citoyens qui utilisent les explications du Conseil fédéral pour se forger une opinion possèdent des caractéristiques socioculturelles différentes.
Confiance dans les brochures des explications du Conseil fédéral	La confiance dans les informations des brochures des explications du Conseil fédéral est élevée pour tous les groupes de population.
Intelligibilité des explications du Conseil fédéral	Les explications du Conseil fédéral sont perçues comme compréhensibles.

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direction de projet)

Dr. Felix Strebel, CPA (collaboration scientifique)

Samir Gomezjurado, CPA (collaboration scientifique)

Selina Stoller, CPA (collaboration scientifique)

Dr. Luzia Helfer, CPA (collaboration scientifique)

Accompagnement juridique des experts externes

Prof. Dr. Lorenz Langer, Zentrum für Demokratie Aarau (direction de projet)

Rahel Blunski, Zentrum für Demokratie Aarau (collaboration scientifique)

Valentina Beti, Zentrum für Demokratie Aarau (collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie l'administration fédérale et particulièrement la ChF, le DFF, le DFJP, le DEFR et le DFI pour la mise à disposition des documents et les explications, ainsi que pour la coordination d'entretiens. Il remercie aussi les mandataires susmentionnés pour l'accompagnement juridique. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parl.ch > Organes > Commissions > CPA

Langues originales du rapport: français (allemand: chap. 5 et 6)

