



# **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 élargie  
(GT CSIC)**

**Berne, novembre 2001**

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b><u>MANDAT ET QUESTIONS EXAMINÉES</u></b>	<b>3</b>
1.1	<u>Mandat et objectifs</u>	3
1.2	<u>Questions examinées</u>	4
<b>2</b>	<b><u>HISTORIQUE</u></b>	<b>5</b>
2.1	<u>Vers un rôle plus actif des autorités</u>	5
2.2	<u>Nouvelles tendances de la doctrine</u>	7
2.3	<u>Nouvelle conception</u>	8
<b>3</b>	<b><u>ÉVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE ET DES BASES LÉGALES</u></b>	<b>10</b>
3.1	<u>La jurisprudence du Tribunal fédéral</u>	10
3.2	<u>Bases légales de l'information et de la communication</u>	12
<b>4</b>	<b><u>MUTATIONS DU CONTEXTE POLITIQUE, SOCIAL ET MÉDIATIQUE</u></b>	<b>16</b>
4.1	<u>Influence des partis et des groupements d'intérêts</u>	16
4.2	<u>Mutations du paysage médiatique et journalistique</u>	18
4.3	<u>Agenda Building - Agenda Setting - Gatekeeping</u>	22
4.4	<u>Comportement du public par rapport aux médias</u>	23
4.5	<u>Conclusion : nécessité pour les autorités d'adapter leurs modes de communication</u>	24
<b>5</b>	<b><u>NÉCESSITÉ DE BASES CLAIRES</u></b>	<b>25</b>
5.1	<u>Contexte</u>	25
5.2	<u>Principes applicables à l'information par les autorités</u>	26
5.3	<u>Durée des activités de communication et de la campagne</u>	29
<b>6</b>	<b><u>ACTIVITÉS DU CONSEIL FÉDÉRAL ET DE L'ADMINISTRATION</u></b>	<b>30</b>
6.1	<u>Organisation</u>	30
6.2	<u>Instruments spécifiques, appréciations et conclusions</u>	32
6.3	<u>Mesures particulières</u>	45
6.4	<u>Budget de la communication et affectation des moyens</u>	47
6.5	<u>Recours à des moyens de communication commerciaux</u>	49
6.6	<u>Déséquilibres dans la perception</u>	52
<b>7</b>	<b><u>CONCLUSION</u></b>	<b>54</b>
<b>8</b>	<b><u>ANNEXE 1 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL (GT CSIC)</u></b>	<b>55</b>

<b>9</b>	<b>ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>56</b>
<b>10</b>	<b>ANNEXE 3 : EXEMPLES DE CAMPAGNES .....</b>	<b>59</b>
10.1	Votation du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen (EEE).....	59
10.2	Votation du 7 juin 1998 sur l'initiative pour la protection génétique .....	61
10.3	Votations du 27 septembre et du 29 novembre 1998 concernant une redevance sur les _____ poids lourds proportionnelle aux prestations et le financement des transports publics .....	63
10.4	Votation du 18 avril 1999 sur la nouvelle constitution (Cst.) .....	65
10.5	Votation du 13 juin 1999 concernant la loi sur l'asile et l'arrêté fédéral relatif _____ à des mesures urgentes dans le domaine de l'asile et des étrangers .....	68
10.6	Votations du 10 juin 2001 concernant la loi sur l'armée.....	70
<b>11</b>	<b>ANNEXE 4 INTERVENTIONS PENDANTES.....</b>	<b>73</b>

**"Die Kommunikationsaufgabe ist zu einem wichtigen Aspekt der Führungsaufgabe geworden." (La communication est devenue un des éléments clés de l'activité gouvernementale.)**

Prof. Dr. René Rhinow, expert en droit constitutionnel et administratif

**"Wirksame Führung zumal in der direkten Demokratie besteht mindestens zur Hälfte in Informations- und Überzeugungsarbeit." (Gouverner efficacement, surtout dans une démocratie directe, consiste au moins pour moitié à informer et à convaincre.)**

Prof. Dr. Alois Riklin, politologue

**"Die Information der Stimmberechtigten vor eidgenössischen Abstimmungen erfolgt fast nur noch massenmedial." (L'information des citoyens avant les votations fédérales se fait désormais presque exclusivement par les médias.)**

Prof. Dr. Roger Blum, spécialiste des sciences de la communication et des médias

# **1 Mandat et questions examinées**

## **1.1 Mandat et objectifs**

Sur mandat du vice-chancelier Achille Casanova, la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) a décidé le 24 août 1999 de former un groupe de travail (GT CSIC) chargé d'étudier la question de l'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les activités de communication précédant les votations fédérales. Il s'agit d'analyser les différentes formes d'information et de communication en relation avec les votations et d'en délimiter le champ.

Le but de cette étude est de fournir au Conseil fédéral une vue d'ensemble de la pratique actuelle en matière de communication en vue des votations, d'examiner les questions qui se posent et de formuler des réponses. Le présent rapport se propose de servir de base de référence pour les activités futures d'information du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations.

La Chancellerie fédérale a requis l'avis de deux experts, le professeur Roger Blum (médias), et le professeur Georg Müller (droit). La composition du groupe de travail figure à l'annexe 1.

Le Conseil fédéral a pris acte de ce projet lors de sa séance du 4 octobre 1999.

## 1.2 Questions examinées

L'étude a pour but d'analyser, sur la base de l'activité d'information régulière, le rôle du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations, et de déterminer la mesure dans laquelle l'un et l'autre peuvent intervenir dans la formation de la volonté politique. Les principales questions examinées sont :

- Comment le contexte juridique, politique et médiatique s'est modifié ces dernières années ?
- Quelle est l'influence de ces mutations sur la communication des autorités ?
- Quels moyens de communication le Conseil fédéral peut-il et doit-il utiliser ?
- Comment doit être réglé le financement des campagnes ?
- Quelles règles le Conseil fédéral et les autorités doivent-ils observer ?

Le rôle des autorités dans les campagnes précédant les votations, ainsi que l'ampleur de leurs activités, se sont progressivement modifiés. Même s'il paraît évident qu'il est impossible de formuler des règles exhaustives, le présent rapport vise à analyser la question et à formuler des lignes directrices pour les activités d'information et de communication.

## 2 Historique

### 2.1 Vers un rôle plus actif des autorités

Jusqu'à un passé récent, une opinion très répandue était que les autorités devaient se borner à préparer la documentation relative aux votations et s'abstenir de toute intervention dans la campagne, laquelle devait être laissée de manière prépondérante aux forces sociales en présence : partis politiques, associations, et médias<sup>1</sup>. Les citoyens devaient pouvoir évaluer les différentes opinions exprimées au cours de la campagnes et prendre une décision raisonnée en conséquence. Cette pratique restrictive se basait sur l'idée que **le processus de formation de la volonté politique devait être exempt de toute influence de l'État**<sup>2</sup>.

Dans les campagnes précédant les votations, le Conseil fédéral se devait d'observer un **devoir de réserve**. Les citoyens pouvaient prendre connaissance de la position du Conseil fédéral dans son message au Parlement. Dans ce document, le Gouvernement indiquait s'il recommandait **l'acceptation** ou le **rejet** d'un projet. Les médias commentaient la position du Gouvernement mais devaient se référer pour cela à des textes officiels comme le message. Jusqu'à quelques années en arrière, les conseillers fédéraux ne participaient pas à des **débats contradictoires** et n'accordaient pas d'**entretiens**. Toute **information** susceptible d'**influencer l'opinion**, toute **communication** destinée à convaincre les citoyens d'accepter un projet, étaient **réprouvées**<sup>3</sup> par principe. Tout travail de persuasion, à supposer qu'il y en eût, devait avoir lieu dans les coulisses. Les conseillers fédéraux n'exposaient publiquement la position du Gouvernement qu'en de rares occasions, par exemple lors des **assemblées de délégués** de leur propre **parti** ou sous forme d'**exposés**. L'information en vue des votations était fournie de manière réactive plutôt qu'active et les médias devaient prendre l'initiative de la démarche visant à l'obtenir.

Les autorités ne devaient intervenir dans les campagnes qu'à titre exceptionnel<sup>4</sup>. Elles ne devaient le faire que lorsque cela paraissait indispensable pour garantir la formation et l'expression libres et authentiques de la volonté des citoyens<sup>5</sup>. L'intervention avait pour seul but de **corriger une distorsion flagrante des faits par la propagande ou de rectifier des erreurs manifestes**, non d'inciter les citoyens à accepter un projet soumis à votation.

---

<sup>1</sup> Müller G. (1996) pp. 255 s.

<sup>2</sup> ATF 113 Ia 296

<sup>3</sup> ATF 112 Ia 322 s.

<sup>4</sup> Decurtins (1992) p. 158, Steinmann (1996) p. 259, Müller G. (1996) pp. 255 s. et p. 264, Mahon (1999) p. 243, Tschannen (1995) pp. 106-115 ch. marg. 178-189 et ch. marg. 193, Hangartner / Kley (2000) pp. 1034-1036 ch. marg. 2593-2596

<sup>5</sup> ATF 113 Ia 291

Cette conception reposait sur l'horreur absolue du spectre de la propagande étatique pratiquée dans les pays à régime totalitaire. Selon cette conception, mieux valait se contenter d'une information insuffisante que de risquer de donner l'impression de faire de la propagande gouvernementale<sup>6</sup>.

Certains commentateurs jugeaient même inadmissible que l'autorité, qui représente l'ensemble des citoyens, **utilise l'argent des contribuables pour publier des informations**, alors même qu'une partie des citoyens ne s'estimait pas représentée par ces informations. On considérait que les citoyens ayant une autre opinion avait le droit d'attendre de l'État qu'il "garde le silence", voire d'exiger qu'il s'abstienne d'utiliser des fonds publics pour intervenir dans la campagne<sup>7</sup>. Cette opinion a été longtemps la doctrine dominante parmi les constitutionnalistes. La pratique s'est faite plus nuancée, mais personne ne conteste que l'emploi de l'argent du contribuable à des fins de communication reste délicat et nécessite une légitimation démocratique et juridique.

De leur côté, les autorités hésitaient elles-mêmes à s'engager dans les campagnes. On craignait qu'en cas de "**défaite**", lors de votations importantes, les membres du Conseil fédéral soient contraints de démissionner, comme ce fut quelquefois le cas par le passé<sup>8</sup>. Depuis l'entrée au Conseil fédéral des premiers membres de "l'opposition" catholique-conservatrice (1891), le **principe de la collégialité** voulait que les membres du gouvernement fédéral observent une certaine distance par rapport à leur propre parti. Dès lors, le degré d'identification des membres du Conseil fédéral avec un projet déterminé ne pouvait qu'être faible. Toutefois, la **personnalisation** croissante de la politique a ravivé cette problématique au cours des dernières années, malgré le principe de la collégialité et nonobstant le fait que les projets étaient approuvés par le Parlement<sup>9</sup>.

De premiers efforts furent faits au 19<sup>e</sup> siècle pour amener les autorités à s'exprimer davantage<sup>10</sup>. Plusieurs interventions parlementaires déposées au cours des années 30 et 40<sup>11</sup> du 20<sup>e</sup> siècle allaient dans le même sens. A partir des années 50, plusieurs brochures explicatives du Conseil fédéral ont été publiées, mais elles ont continué à soulever des controverses jusque vers 1975. Une base légale générale a été édictée le 17 décembre 1976 et mise en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1978 après son

---

<sup>6</sup> Decurtins (1992) p. 158, note 722, avec renvoi à une publication de 1971. De telles craintes ont été à nouveau exprimées récemment. Cf. p. ex. Christoph Blocher, avril 2000, La liberté plutôt que le socialisme, ch. XV

<sup>7</sup> Decurtins (1992) pp. 266 ss. parle de "liberté négative d'opinion" des "dissenting taxpayers" (contribuables d'un avis différent de celui des autorités). Par "liberté négative d'opinion" on entend le droit d'exiger l'absence d'expression et de propagation d'opinions.

<sup>8</sup> Au 20<sup>e</sup> siècle, les conseillers fédéraux sont restés en exercice même après une défaite ; seules exceptions : démissions des conseillers fédéraux Heinrich Häberlin (1934), après le rejet de la "Lex Häberlin", et Max Weber (1953), après l'échec d'un projet financier. La démission de Weber fut vivement critiquée à l'époque.

<sup>9</sup> Müller G. (1996) p. 257

<sup>10</sup> Message du Conseil fédéral du 14 février 1877 et projet d'arrêté fédéral "concernant la publication d'un manifeste officiel à l'appui des lois et arrêtés fédéraux soumis à une votation populaire" (FF 1877 I 210), Le projet d'arrêté n'obtint que l'approbation du Conseil des États (27.3.1877), le Conseil national n'étant pas entré en matière (24.3.1877).

<sup>11</sup> Exemples : postulat Reichlin (27.3.1934), postulat Haeberlin (10.12.1945)

acceptation en votation populaire<sup>12</sup>. La loi sur les droits politiques prévoit que le "texte soumis à la votation est accompagné de brèves **explications du Conseil fédéral**, qui doivent rester objectives et exposer également l'avis d'importantes minorités"<sup>13</sup>.

Jusqu'à la fin des années 70, le Conseil fédéral a exposé lui-même le point de vue de l'opposition dans sa brochure explicative. Depuis 1984, il met une page de la brochure à la disposition du **comité d'initiative** ou du **comité référendaire**<sup>14</sup>. Jusqu'ici, le texte original a toujours été repris tel quel. Toutefois, le Conseil fédéral se réserve le droit, au besoin, de décider s'il entend ou non reprendre le texte dans sa teneur originale<sup>15</sup>. Depuis 1971, outre la brochure explicative concernant la votation, les **déclarations à la radio et à la télévision** font partie des activités régulières du Conseil fédéral dans la campagne précédant une votation. Les analyses d'audience montrent que les déclarations du Conseil fédéral suscitent un **grand intérêt**<sup>16</sup>.

Plusieurs critiques se sont élevées, par le passé, contre le fait que si le Conseil fédéral faisait connaître sa position par des déclarations à la radio et à la télévision, il se refusait à prendre part à des **débats contradictoires**<sup>17</sup>. De nos jours, les membres du Conseil fédéral participent de plus en plus souvent à des émissions radiodiffusées ou télévisées où ils se montrent prêts à répondre à des questions critiques.

## 2.2 Nouvelles tendances de la doctrine

La **transparence croissante** de l'action de l'État et sa **tendance à se vouloir fournisseur de prestations** a permis de dissiper les craintes quant à un interventionnisme étatique excessif. Par ailleurs, avec l'émergence des nouveaux médias et des moyens de communications modernes, il paraît vraisemblable que le principal danger pour le processus de libre formation de l'opinion ne provient pas des autorités, mais bien des acteurs privés<sup>18</sup>.

Si, jusqu'à quelques années en arrière, la règle voulait que les autorités restent en dehors des campagnes précédant les votations<sup>19</sup>, tant la pratique que la doctrine ont évolué depuis. Certains préconisent une **interdiction d'information et d'intervention avec des exceptions limitées**, tandis

---

<sup>12</sup> Art. 11 de la loi du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1). Message du Conseil fédéral du 9 avril 1975 concernant la loi sur les droits politiques (LDP).

<sup>13</sup> Art. 11 al. 2 LDP

<sup>14</sup> 1 page = 30 lignes de 75 signes

<sup>15</sup> L'art. 11 al.2 LDP, qui date de 1994, prévoit que le Conseil fédéral "peut modifier ou refuser de reprendre des commentaires portant atteinte à l'honneur, manifestement contraires à la vérité ou trop longs".

<sup>16</sup> Déclarations du Conseil fédéral, juin 1997, SSR, Service de la recherche (confidentiel).

<sup>17</sup> Interpellation Ruf Markus, BE (84.906). Votations populaires. Interventions du Conseil fédéral à la radio et à la TV.

<sup>18</sup> Decurtins (1992) pp. 276 ss.

<sup>19</sup> C'est aussi l'avis de TSCHANNEN (1995) pp. 107-112, ch. marg. 178-189, de HANGARTNER / KLEY (2000) p. 1034, ch. marg. 2593, de WIDMER (1989) pp. 178 ss, et de WEDER (1981) passim

que d'autres se prononcent pour une **obligation d'informer en veillant à éviter toute manipulation abusive**<sup>20</sup>. Les partisans de cette dernière position font valoir que, dans une campagne en vue d'une votation, il ne peut y avoir de formation de l'opinion et de la volonté politique, dans une démocratie semi-directe, sans que les autorités donnent leur avis. Les citoyens ont le droit de savoir tout ce qui a trait aux acteurs principaux, de connaître leur avis, et de prendre connaissance de leurs arguments. Étant donné que les divers groupes sociaux à eux seuls ne sont pas les garants de la liberté de vote, l'autorité peut parfaitement donner son avis, pour autant qu'elle n'abuse pas de son statut<sup>21</sup>. Le Gouvernement et l'Administration sont donc parties prenantes du **processus de formation de l'opinion** et doivent dès lors **participer aux campagnes précédant les votations**.

### 2.3 Nouvelle conception

Depuis quelque temps, certains auteurs<sup>22</sup> vont au-delà d'un **droit d'intervention** plus ou moins restreint. La complexité croissante des objets, les mutations du contexte politique, social et médiatique, et l'évolution de la situation juridique, ont conduit à une **nouvelle conception de la démocratie**. Selon ces auteurs, il est devenu plus difficile pour les citoyens de s'informer et de se former une opinion. Dans ce nouveau contexte, l'**information émanant des autorités** est devenue un préalable nécessaire à la formation de la volonté politique des citoyens. Selon les nouvelles dispositions constitutionnelles et législatives, elle est devenue une **tâche gouvernementale** et fait désormais partie des **obligations des autorités**. Non seulement les autorités ont le **droit** d'intervenir dans la formation de la volonté politique, elles en ont le **devoir**. L'État doit faire connaître sa position ouvertement et être en mesure de l'intégrer dans le processus de formation de la volonté politique. De ce fait, les **autorités doivent participer activement aux campagnes**, et ce non seulement dans un but correctif, et pas uniquement dans une phase antérieure à la campagne politique proprement dite.

Il convient donc d'abandonner l'idée d'un processus de formation de la volonté politique exempt de l'influence de l'État. Les campagnes précédant les votations ne doivent pas être laissées exclusivement aux différentes forces sociales, et les autorités n'ont pas à s'abstenir par principe de toute intervention. Toutefois, la participation des autorités aux campagnes **ne doit pas non plus fausser le processus de formation de l'opinion, ni aboutir à une prépondérance du point de vue de l'État dans le débat public. L'engagement des autorités ne doit en aucun cas compromettre la liberté de vote**. Le facteur déterminant est le mode d'intervention des autorités dans les campagnes. De ce fait, la discussion relative à la légitimité de l'intervention des autorités dans les

---

<sup>20</sup> Outre les auteurs cités à la note 19, voir MÜLLER J.P. (2000) pp. 369-371, dont la conclusion est la suivante: "*Alles kommt – verfassungsrechtlich gesehen – auf die Beachtung von Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Fairness an, durch die Inhalt, Form et Ausmass zulässigen behördlichen Eingreifens bestimmt werden. Massgeblich sind bei jeder behördlichen Intervention ferner die Grundsätze der Sachlichkeit und Transparenz.*" (Tout dépend - sur le plan constitutionnel - du respect des principes de la proportionnalité et de l'équité, selon lesquels le contenu, la forme et l'ampleur des interventions admissibles de l'autorité sont jugés. Également déterminants, lors de toute intervention de l'autorité, sont les principes de l'objectivité et de la transparence.) Voir aussi TSCHANNEN (1995) pp. 424 ss, ch. marg. 634 ss.

<sup>21</sup> Decurtins (1992) pp. 259 s.

<sup>22</sup> Blum (2000-2) pp. 30 s., Müller G. (1996) p. 264, Mahon (1999) pp. 243 ss., Steinmann (1996) p. 268, Decurtins (1992) pp. 269 et 272 ss.

campagnes précédant les votations s'est déplacée. Il ne s'agit plus de savoir "**si**" les autorités peuvent ou doivent intervenir dans une campagne, mais "**comment**" elles peuvent et doivent le faire.

## 3 Évolution de la jurisprudence et des bases légales

### 3.1 La jurisprudence du Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral a eu à plusieurs reprises à examiner des recours contre les résultats de votations cantonales et communales. Selon la jurisprudence, le Tribunal fédéral n'attend pas des autorités **une neutralité absolue en matière de votations populaires**<sup>23</sup>.

#### Informations préparatoires

Les autorités doivent faire preuve d'une **grande retenue lorsqu'elles émettent des recommandations**. Selon l'ordre juridique suisse, elles peuvent recommander aux citoyens d'accepter ou de refuser un objet<sup>24</sup>, pour autant qu'elles veillent à fournir une information objective concernant le but et la portée de l'objet en évitant toute désinformation<sup>25</sup>. Toute intervention allant au-delà n'est admissible qu'exceptionnellement et ne doit en aucun cas fausser le processus de formation de l'opinion<sup>26</sup>. Les **informations préparatoires** (données par exemple lors de discours, de déclarations lors d'une assemblée des délégués du parti) fournies par les membres des autorités doivent être **objectives, complètes et impartiales**. Les autorités ne doivent en aucun cas utiliser des "**moyens contestables**" dans leur activité d'information. Le Tribunal fédéral juge en particulier inadmissible toute **propagande politique** de la part d'une autorité<sup>27</sup>.

Les autorités n'ont pas le droit d'investir plus de moyens que les partis et autres groupements d'intérêts peuvent engager sans devoir faire des sacrifices considérables (**principe de la proportionnalité, règle du combat à armes égales**<sup>28</sup>). Selon certains avis exprimés dans la doctrine, les autorités doivent être considérées comme ayant un **avantage initial** du seul fait de leur statut<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> ATF 121 I 255 s., 119 la 273, 117 la 46. La jurisprudence exclut en revanche toute intervention des autorités et toute intervention dans le processus de libre formation de l'opinion lors de votations sur des objets obligatoirement soumis au peuple et à l'occasion des élections. S'agissant d'élections, les autorités n'ont aucun intérêt public à défendre (ATF 124 I 57 s.). Voir aussi sur ce point Steinmann (1996) pp. 265 ss. et Tschannen (1995) pp. 116 s.

<sup>24</sup> Par exemple dans le cadre des explications relatives aux votations, selon l'art. 11 LDP, ou en vertu de l'art 139 Cst. Et des art. 26, al. 3, et 27 al. 2 et 3 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (loi sur les rapports entre les conseils, LREC; RS 171.11)

<sup>25</sup> ATF 114 la 433 ss., 112 la 337

<sup>26</sup> ATF 119 la 271 ss., 117 la 46

<sup>27</sup> ATF 114 la 444

<sup>28</sup> ATF 114 la 446, 108 la 157; ZBI 66 [1965] 251

<sup>29</sup> Tschannen (1995) p. 111 ch. marg. 187 in fine

Toute **manoeuvre subreptice des autorités dans le but d'influencer l'opinion** est sévèrement réprouvée<sup>30</sup>, puisqu'elle aurait lieu à l'insu des citoyens et se soustrairait ainsi à tout contrôle démocratique. Les citoyens doivent pouvoir reconnaître clairement qu'une documentation **émane des pouvoirs publics**. Sont inadmissibles en particulier :

- la fourniture sélective d'informations et de documentation à des particuliers qui s'engagent dans la campagne en faveur du projet des autorités<sup>31</sup>;
- le transfert de moyens publics à des comités privés<sup>32</sup>;
- les manoeuvres visant à prendre les citoyens par surprise, les pouvoirs publics taisant délibérément certains arguments pour ne les faire connaître qu'au dernier moment, mettant ainsi les citoyens dans l'impossibilité de réagir<sup>33</sup>.

Les interventions des autorités doivent reposer sur une **base légale**, ou tout au moins sur une autorisation de crédit décidée par le Parlement<sup>34</sup>.

### **Interventions ciblées des autorités**

Le Tribunal fédéral pose des **exigences** très strictes quant aux **interventions ciblées** des autorités, c'est-à-dire aux interventions faites, peu de temps avant la votation, en réaction à certains événements. Ces interventions doivent reposer sur une **base légale** et se fonder sur des **arguments pertinents**. Elles ne doivent en aucun cas recourir à des **moyens contestables**. Parmi les "**arguments pertinents**"<sup>35</sup>, on peut citer **la mise au jour de nouveaux faits importants**, ou la nécessité de fournir des **informations complémentaires en raison de la complexité de l'objet**, ou de procéder à une **rectification à la suite d'une propagande fallacieuse de la part de particuliers**<sup>36</sup>. Les interventions ciblées des autorités doivent garantir que le processus de formation de l'opinion ne soit pas influencé de manière inadmissible. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral<sup>37</sup>, le résultat d'une votation ne peut être reconnu que s'il repose sur **l'expression libre et authentique de la volonté des votants**.

**Les membres des autorités** peuvent, en leur qualité de simples citoyens, intervenir librement dans une campagne pour autant qu'ils évitent de recourir à tout moyen contestable, comme la propagation

---

<sup>30</sup> ATF 114 Ia 444, 113 Ia 296

<sup>31</sup> ZBI 93 [1992] 317

<sup>32</sup> ATF 114 Ia 443 s., 105 Ia 246

<sup>33</sup> ATF 89 I 444; ZBI 81 [1980] 21

<sup>34</sup> ATF 114 Ia 445, 113 Ia 291 ss., 108 Ia 155 ss., 105 Ia 243 ss.

<sup>35</sup> ATF 119 Ia 273, 118 Ia 262, 117 Ia 456, 114 Ia 433 ss., 112 Ia 337

<sup>36</sup> ATF 114 Ia 445, 113 Ia 291 ss., 108 Ia 155 ss., 105 Ia 243 ss

<sup>37</sup> ATF 124 I 57, 121 I 141, 121 I 255, ATF du 18 juin 1997, in ZBI 99 [1998] 91, et la totalité de la pratique en remontant jusqu'à l' ATF 42 I 57. Une vue d'ensemble de la jurisprudence se trouve dans Steinmann (1996) pp. 259 ss, Tschannen (1995) pp. 106 ss, et Mahon (1999) pp. 230 ss

de données fallacieuses. Par contre, ils n'ont pas le droit de donner à leur intervention un caractère officiel et donner l'impression qu'ils s'expriment au nom d'une autorité<sup>38</sup>.

Le Tribunal fédéral n'a guère, à ce jour, **réagi expressément aux nouvelles tendances de la doctrine concernant le droit (limité) d'intervention des autorités**<sup>39</sup>. Il a précisé, dans un arrêt daté du 22 mars 1995, que les **critères rigoureux énoncés plus haut ne s'appliquent qu'aux interventions des autorités dans la campagne proprement dite ou survenant dans la période précédant immédiatement le scrutin**<sup>40</sup>, sans indiquer de critère général pour déterminer le début d'une campagne. Par l'arrêt précité, le Tribunal fédéral accorde aux autorités une **large marge de manoeuvre** pour ce qui est de leur engagement **en dehors de la campagne proprement dite**. Toutefois, ceci soulève de nouvelles questions qui nécessitent clarification<sup>41</sup>. Il est difficile de déterminer si le Tribunal fédéral entend ainsi établir une jurisprudence plus stricte concernant la campagne proprement dite, ou s'il s'achemine au contraire vers une pratique plus libérale, au sens de la doctrine la plus récente<sup>42</sup>.

## 3.2 Bases légales de l'information et de la communication

Les dispositions légales régissant l'information et la communication sont entrées en vigueur avant la rédaction de la nouvelle Constitution fédérale. Les articles pertinents sont examinés ci-après selon l'ordre chronologique dans lequel ils ont été introduits dans la législation.

### 3.2.1 De la LOA à la LOGA

Alors que la loi de **1914** sur l'organisation de l'administration se bornait à disposer que le chancelier et le vice-chancelier<sup>43</sup> étaient chargés de la "**communication des décisions prises**", la **loi de 1978 sur**

---

<sup>38</sup> ATF 119 la 274 s., 112 la 335. Voir à ce propos les remarques critiques de Tschannen (1995) p. 115 et Müller G. (1996) p. 261

<sup>39</sup> Le Tribunal fédéral n'a fait allusion qu'une seule fois à la doctrine la plus récente (ATF 119 la 280). Il a jugé "dignes de considération" les arguments avancés par Decurtins en faveur d'une appréciation plus large de l'intervention des autorités dans les campagnes, tout en s'en tenant à sa pratique en s'appuyant sur de nombreux autres auteurs.

<sup>40</sup> ATF 121 I 256 ss. Voir les remarques critiques de Decurtins (1992) p. 287, Tschannen (1995) pp. 106 s. et Mahon (1999) p. 246.

<sup>41</sup> Voir les remarques critiques de Tschannen (1995) pp. 106 s. et Mahon (1999) p. 246. Cette question soulève en particulier des problèmes de délimitation : quand commence la campagne proprement dite ? Blum (2000-2) pp. 30 s. distingue entre la phase informative, et la phase de la politisation chargée d'émotion, qui commence après la distribution des explications du Conseil fédéral. Dans cette dernière phase, les autorités devraient, de l'avis de plusieurs tenants de cette théorie des "deux phases", se retirer de la campagne et laisser celle-ci aux milieux privés.

<sup>42</sup> Mahon (1999) p. 246. Selon Steinmann (1996), p. 268, il conviendrait d'adopter une manière de voir plus large, compte tenu du besoin d'information des citoyens et de la nécessité de redéfinir la fonction de l'information publique. Il reste qu'un changement de doctrine en ce sens n'est pas encore perceptible dans la jurisprudence du Tribunal fédéral.

<sup>43</sup> Depuis 1968 et antérieurement pendant certaines périodes (1896-1934 et 1946-1951), le nombre de vice-chanceliers a été porté à deux. Le premier vice-chancelier chargé de l'information a été l'ancien chancelier Walter Buser. Avant 1968, la Chancellerie fédérale ne disposait pas de poste particulier pour les tâches d'information.

**l'organisation de l'administration (LOA)**<sup>44</sup> instituait une obligation générale d'informer<sup>45</sup> et énumérait les objets sur lesquels l'information devait porter, à savoir les **décisions** prises par le Conseil fédéral, ses **intentions**, et les **mesures adoptées**, dès lors qu'il y avait un intérêt général à donner de tels renseignements, que le moment était opportun, et que les informations données ne pouvaient porter atteinte à des intérêts dignes d'être protégés<sup>46</sup>. L'obligation d'informer s'étendait aussi aux travaux de l'administration fédérale. Cette volonté d'informer largement devait contribuer à dissiper la méfiance du public à l'égard de l'appareil de l'État. L'article de la LOA sur l'information du public devait empêcher la création d'instruments de propagande politique visant à influencer unilatéralement l'opinion publique (manipulation).

La grande nouveauté de la **LOA** était qu'elle **instituait une obligation générale du Conseil fédéral et de l'administration d'informer le public**. Pour la première fois, la LOA faisait devoir aux autorités fédérales de fournir une information continue.

La **loi de 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)** franchit une étape supplémentaire : alors que l'art. 8 LOA se contentait de mentionner les intentions, les décisions et les mesures comme objets sur lesquels devait porter l'information, l'article 10, alinéa 2, LOGA, élargit le champ des objets sur lesquels l'information doit porter. Voici la teneur de cet article :

#### **Art. 10 LOGA Information**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral assure l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public.

<sup>2</sup> Il informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend.

<sup>3</sup> Les dispositions particulières relatives à la sauvegarde d'intérêts prépondérants, publics ou privés, sont réservées.

De plus, alors que la **LOA** prévoyait une **communication "à sens unique"**, la **LOGA** de 1997 institue l'obligation d'établir un **dialogue entre les autorités et la population** :

#### **Art. 11 LOGA Relations publiques**

Le Conseil fédéral cultive ses relations avec le public et s'informe des opinions de la population ainsi que de ses préoccupations.

---

<sup>44</sup> Loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration, LOA, RO 1979 114, première publication).

<sup>45</sup> Message du Conseil fédéral du 12 février 1975 à l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale (Message sur la LOA, FF 1975 I 1465-1580, p. 1537).

<sup>46</sup> **Art. 8 LOGA : Information du public**

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral veille à ce qu'un service d'information renseigne constamment le public sur ses intentions, sur les décisions et les mesures qu'il prend, ainsi que sur les travaux de l'administration fédérale, lorsqu'il y a un intérêt général à donner de tels renseignements et que cette information ne peut pas porter atteinte à des intérêts publics ou privés importants et dignes d'être protégés.

L'article 10, surtout s'il est considéré en relation avec l'article 11, confère au Conseil fédéral une **marge de manoeuvre plus étendue dans ses relations avec le public** que ne le faisait la LOA<sup>47</sup>. Non seulement la LOGA rend désormais possible la diffusion de l'information, elle fait de celle-ci un instrument de gouvernement. La **communication** devient ainsi **partie intégrante de l'activité gouvernementale**. Il s'agit désormais d'éclairer les **activités** de l'État (projets, objectifs, décisions, mesures), d'en expliquer **les tenants et les aboutissants**, et d'en indiquer les **relations d'interdépendance**.

### **3.2.2 Organisation de l'information et de la communication selon le droit en vigueur**

La fonction de **porte-parole du Conseil fédéral** a été instituée le 1<sup>er</sup> septembre 2000<sup>48</sup> et inscrite dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA art. 10bis<sup>49</sup>). Le porte-parole du Conseil fédéral est nommé par le collège gouvernemental. Sa mission est d'informer le public, sur mandat du Conseil fédéral, et de coordonner l'information entre le Gouvernement et les Départements.

L'institution du **porte-parole du Conseil fédéral** a eu pour effet de **légitimer l'information gouvernementale** et d'en accroître l'**importance**. La LOGA ainsi modifiée confie au **porte-parole du Conseil fédéral** (alors que cette fonction revenait jusqu'ici au chancelier) la charge de la **direction opérationnelle** de l'information destinée au public, en collaboration avec les départements (LOGA art. 34<sup>50</sup>).

L'ordonnance d'application de la LOGA (OLOGA) précise que la **Chancellerie fédérale définit notamment, en collaboration avec les départements, les principes régissant la politique de communication du Conseil fédéral**. L'ordonnance confère en outre à la Chancellerie fédérale la possibilité d'élaborer, en collaboration avec la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), **des instructions régissant l'information (Art. 23 OLOGA)**. Ce droit de donner des instructions vise à garantir la coordination de l'information et de la communication émanant du Conseil fédéral et des départements.

Les **départements** sont en principe **autonomes** pour ce qui concerne l'information relative aux affaires relevant de leur compétence. Alors que la responsabilité de l'information relève de la direction départementale, chaque département dispose d'un service d'information dirigé par un chef nommé par

---

<sup>47</sup> Message concernant la LOGA, FF 1993 III 1018. Voir aussi le débat parlementaire sur la première version de la LOGA (rejetée par référendum en 1996), BO N 1995 143, BO E 1995 364 [Les dispositions relatives à l'information et à la communication ont été reprises telles qu'elles de la première version dans le texte actuellement en vigueur.]

<sup>48</sup> Décision du Conseil fédéral du 23 août 2000

<sup>49</sup> **Art. 10bis Porte-parole du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral désigne un membre de la direction de la Chancellerie fédérale comme porte-parole du Conseil fédéral. Ce dernier est chargé d'informer le public sur mandat du Conseil fédéral. Il coordonne les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements.

<sup>50</sup> **Art. 34 LOGA Information (modification du 24 mars 2000)**

<sup>1</sup> Le porte-parole du Conseil fédéral prend, en collaboration avec les départements, les mesures nécessaires à l'information du public.

<sup>2</sup> Le chancelier de la Confédération assure l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements.

le conseiller fédéral en charge du département. L'art. 40 LOGA<sup>51</sup> précise que la **Chancellerie fédérale** doit être consultée.

### **3.2.3 La nouvelle Constitution fédérale**

La nouvelle **Constitution fédérale** reprend, à l'art. 180, les principales dispositions de la LOGA relatives à l'information. Elle charge expressément le Conseil fédéral de renseigner activement la population sur la politique gouvernementale. Cette nouvelle disposition constitutionnelle fait donc fr l'information une tâche incombant au Gouvernement :

#### **Art. 180 Cst. Politique gouvernementale**

<sup>2</sup> Il [le Conseil fédéral] renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Les activités suivantes se déroulent dans la période précédant une votation : élaboration de l'avant-projet mis en consultation et évaluation des résultats, élaboration et adoption du message du Conseil fédéral, avis des commissions et du Parlement, publication des explications du Conseil fédéral relatives à la votation. L'article constitutionnel précise que l'information au sujet des ces activités doit être fournie **en temps utile et de manière détaillée**.

---

<sup>51</sup>

**Art. 40 LOGA Information**

Le chef de département prend, en accord avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département; il désigne les responsables de l'information.

## 4 Mutations du contexte politique, social et médiatique

### 4.1 Influence des partis et des groupements d'intérêts<sup>52</sup>

Le système démocratique suisse confère aux **partis** un rôle essentiel dans les élections, les votations et l'élaboration de la législation. Bien que l'article 137<sup>53</sup> de la Constitution fédérale déclare que les partis contribuent à la formation de l'opinion et de la volonté populaires, le professeur Blum affirme, dans l'expertise qu'il a rédigée sur mandat de la Chancellerie fédérale, que leur rôle tend à s'affaiblir dans les campagnes précédant les votations. Les **journaux d'information des partis ont pour la plupart disparu** et la grande partie de la presse quotidienne est indépendante des partis. Par ailleurs, une moitié, voire une majorité des citoyens, ne s'identifient plus à un parti, au point que quelque sept pour cent d'entre eux à peine sont membres d'un parti.

Les mutations du paysage médiatique<sup>54</sup> ont contribué à affaiblir la position des partis. Les campagnes en vue des votations sont extrêmement coûteuses et, selon le professeur Blum, la plupart des partis souffrent, sur le plan national, d'un **manque de moyens financiers**, de sorte qu'ils ne sont souvent pas en mesure de financer des campagnes uniquement sur la base de leur budget et qu'ils doivent faire appel à des fonds extérieurs. C'est pourquoi, dans les campagnes précédant les scrutins, les comités formés en commun par les partis et des groupements d'intérêts bien dotés financièrement jouent souvent un rôle déterminant. Ces comités doivent d'une part alimenter les médias en informations, et d'autre part **éveiller suffisamment d'intérêt pour que les médias s'intéressent à eux et leur accordent une place dans leurs comptes rendus**. Alors que les partis tendent à faire preuve de retenue et que, contrairement à ce qui se passe lors des campagnes électorales, ils ne font guère paraître d'annonces, les groupements d'intérêts font souvent preuve d'une **activité débordante** sur le plan de **la communication**, qui va bien au-delà de leur engagement dans les comités (publications tous-ménages, annonces, affiches, etc.). Eu égard au coût croissant de telles campagnes, les partis qui bénéficient du soutien de groupements disposant de moyens financiers importants ont un avantage décisif.

Les défauts de cette "division du travail" sont évidents : étant donné que ce ne sont pas les groupements d'intérêts qui apparaissent pas au grand jour mais les comités, dont les bailleurs de fonds sont généralement inconnus, le financement des campagnes manque largement de

---

<sup>52</sup> Le présent chapitre se fonde essentiellement sur une expertise demandée par la Chancellerie fédérale au professeur Roger Blum (2000-2), Institut des sciences de la communication et des médias, Faculté de droit et d'économie, Université de Berne. La place étant limitée, seuls quelques aspects de l'expertise ont été repris.

<sup>53</sup> **Art. 137 Cst. Partis politiques**

Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires.

<sup>54</sup> Voir § 4.2 Mutations du paysage médiatique et journalistique

**transparence.** Le malaise suscité par cette évolution semble s'être aggravé depuis quelque temps : une intervention parlementaire transmise en 1999 exige la **déclaration des contributions financières aux campagnes précédant les votations**<sup>55</sup> (voir § 6.6, Déséquilibres dans la perception). Certains milieux se sont demandés comment on pourrait diminuer la dépendance des partis à l'égard des groupements d'intérêts et de l'économie en général. Ainsi, les secrétaires des quatre partis gouvernementaux ont demandé une expertise concernant diverses variantes d'un **financement public des partis**<sup>56</sup>. Contrairement à la plupart des pays qui nous entourent, la Suisse ne connaît pas de financement direct des partis au plan fédéral. Pourtant, un tel financement n'est pas interdit par la Constitution (art. 137 Cst.). Actuellement, des contributions sont versées exclusivement aux groupes parlementaires en tant qu'organes de l'Assemblée fédérale. La question du financement public des partis politiques est un sujet récurrent. Le rapport Ladner / Brändle montre que le PS est financé dans une large mesure par les cotisations des membres et les contributions des titulaires de mandats, tandis que, pour les partis bourgeois, 40 à 60 pour cent de leurs finances proviennent de versements de tiers. Les partisans du financement public des partis en attendent une professionnalisation plus poussée et donc un niveau de qualité plus élevé de la vie politique. Ce mode de financement permettrait de corriger les déséquilibres dans la répartition des ressources et de réduire la dépendance des partis à l'égard des groupements d'intérêts et des entreprises privées. Les adversaires sont d'avis que les partis n'assureraient pas nécessairement mieux leur rôle dans la formation de la volonté politique s'ils étaient financés par des fonds publics. Le refus du financement public est motivé aussi par le fait qu'il serait lié à la déclaration publique des budgets de partis et à la tenue d'une comptabilité des fonds reçus<sup>57</sup>. Les sections cantonales affichent aussi une attitude plutôt critique à l'égard du financement public. Elles craignent qu'il conduise à une plus forte centralisation des partis et à une aliénation par rapport à la base<sup>58</sup>. En cas de financement public des partis, il faudrait, en vertu du principe de l'égalité de traitement et de l'interdiction de toute discrimination, financer uniformément, à l'occasion de toutes les votations, aussi bien les partisans que les adversaires d'un projet. Ce mode de financement rehausserait sans doute, de façon générale, le statut des partis, sans que cela soit au profit d'opinions déterminées, et pas nécessairement celle du Gouvernement. Par ailleurs, le contrôle de l'emploi des fonds serait difficile et laborieux.

---

<sup>55</sup> Initiative parlementaire Gross Andreas (99.430)

<sup>56</sup> Andreas Ladner / Michael Brändle: Die Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung (possibilités du financement public des partis), cité dans : NZZ du 11.1.2000: Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? (plus de qualité grâce au financement public des partis ? )

<sup>57</sup> Motion du groupe écologiste (00.3033): Publicité du financement des partis. Le Conseil fédéral fait valoir dans sa réponse que la déclaration des finances des partis est certes souhaitable, mais guère vérifiable. On peut donc douter de l'efficacité de mesures contraignantes.

<sup>58</sup> NZZ (11.1.2000) Mehr Qualität durch Parteienfinanzierung? (plus de qualité grâce au financement des partis ? )

Le politologue Hans-Peter Hertig a émis, en 1982, la thèse selon laquelle les **votations** peuvent en principe être "achetées". Cette affirmation ne se vérifie que sous la forme suivante : **les votations** peuvent être **influencées par l'argent** lorsque la prédisposition<sup>59</sup> des votants est **faible**<sup>60</sup>. L'initiative "pour une démocratie directe plus rapide", qui a été soumise au peuple le 12 mars 2000, contredit cependant la thèse de Hertig. Malgré une faible prédisposition des votants et un engagement financier considérable du promoteur (Denner), le projet a été clairement rejeté par 70 % des votants.

### Conséquences

Les partis ne disposent guère de moyens suffisants pour financer leurs campagnes politiques. Ceci renforce leur dépendance à l'égard de tiers (comités, groupements d'intérêts, bailleurs de fonds). L'engagement financier des tiers dans les campagnes précédant les votations dépend en règle générale de la mesure dans laquelle leurs intérêts sont mis en jeu et leurs investissements sont jugés rentables à moyen terme. Dans la plupart des cas, l'identité des bailleurs de fonds et le montant de leur engagement financier restent obscurs.

Cette situation comporte le risque

- d'un **déséquilibre entre les moyens financiers des partisans et des adversaires d'un projet** ; le fait que les uns et les autres ne combattent pas "**à armes égales**" viole le **principe de la proportionnalité** ;
- que des thèmes politiques importants mais "**non rentables**" soient relégués à l'arrière-plan, voire soient occultés complètement, dès lors qu'aucun comité doté de moyens financiers importants ne s'intéresse à eux.

## 4.2 Mutations du paysage médiatique et journalistique

Dans la période qui précède les votations fédérales, les médias jouent un rôle essentiel et irremplaçable. Dans de nombreux articles, entretiens et débats contradictoires, tant la presse que l'audiovisuel accomplissent une importante mission d'information des citoyens, et ils le font d'une manière digne d'éloges. Il n'est pas rare que les rédactions, le plus souvent après une discussion interne conforme à l'esprit démocratique, se prononcent pour ou contre un objet. Les sondages d'opinion confirment cet important rôle des médias, source principale d'information pour la grande majorité des citoyens<sup>61</sup>. Malgré cette évaluation largement positive, le professeur Blum a constaté certaines tendances qui seront analysées plus loin.

---

<sup>59</sup> Par "prédisposition" il faut entendre : attitude fondamentale préexistante.

<sup>60</sup> Longchamp 1991a, in Blum (2000-2), p. 14

<sup>61</sup> Voir par exemple l'analyse VOX n° 73, p. 7: "Die wichtigsten Informationsmittel waren wie gewohnt die Presseartikel (89 %), das Fernsehen und das vom Bundesrat herausgegebene Informationsheft (Bundesbüchlein) mit je 80%. Relativ oft genutzt wurden für die Meinungsbildung auch das Radio und die Leserbriefseiten in den Zeitungen (54% resp. 53%)." [Les principaux moyens d'information ont été, comme à l'accoutumée, les articles de presse (89 %), la télévision et la brochure des explications du Conseil fédéral (80 % chacune). Parmi les moyens de formation de l'opinion figurent ensuite la radio et les lettres de lecteurs aux journaux (respectivement 54 % et 53 %.)]

### 4.2.1 Monopoles régionaux

La presse suisse continue à jouir d'une grande diversité. Toutefois, le processus de concentration de ces vingt dernières années a fait que de nombreux titres appartiennent à quelques **grands groupes**<sup>62</sup>. Selon le professeur Blum, ces groupes ne contrôlent pas seulement la **presse écrite**, mais aussi les **radios et télévisions privées**. Ce processus de concentration a abouti à ce que, dans nombre de villes et de régions, un seul quotidien est désormais publié. Le nombre de titres a reculé d'un quart au cours des dernières années, que ce soit par suite de cessation de la publication ou de fusion<sup>63</sup>. On a pu montrer empiriquement que, dans les régions où il existe une concurrence entre journaux, l'éventail des thèmes politiques jugés importants est plus large que dans les régions dénuées d'une telle concurrence<sup>64</sup>.

#### Conséquences

Selon le professeur Blum la couverture de l'actualité est devenue moins unilatérale depuis la disparition des journaux de partis. La presse est majoritairement dédiée à une information objective, équilibrée et indépendante des partis. Par contre, la concentration croissante des médias devrait aboutir à une certaine réduction de la diversité d'opinions.

### 4.2.2 Déréglementation et commercialisation

Le monopole de la SSR a été aboli d'abord dans le domaine de la radio puis dans celui de la télévision. Depuis 1983, plus de 50 stations de radio locales, et depuis 1993, plus de 20 chaînes télévision sont apparues. Ainsi s'est développé, dans le secteur de la radio et de la télévision, une **concurrence pour la conquête de parts de marché et de recettes publicitaires**. La nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV) vise à libéraliser le marché et à assouplir les dispositions relatives à la publicité pour les émetteurs privés<sup>65</sup>.

Tous les médias ont ceci de commun que nul n'est contraint de s'informer par eux, qu'ils ne disposent donc pas une fois pour toutes d'un **public** acquis, et qu'ils doivent sans cesse s'efforcer de le **conquérir**. Tous les médias cherchent à se profiler grâce à des **qualités propres**. La concurrence croissante renforce encore la nécessité de se profiler. Il en résulte une tendance à la **personnalisation**, au **sensationnalisme**, à la **popularisation** et à la **trivialisation** de thèmes complexes<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> PubliGroupe, SRG SSR idée suisse, Ringier, TA-Media AG, Edipresse, NZZ-Gruppe, Basler Mediengruppe, BTM, AZ-Mediengruppe et Gasser AG dominant de larges secteurs du marché.

La fusion de 4 journaux (Aargauer Zeitung, Zofinger Tagblatt, Solothurner Zeitung et Oltner Tagblatt) sous le nom de "Mittelland Zeitung" a été annoncée le 14 mars 2001.. Les quatre maisons d'édition restent autonomes. Le nouveau journal ainsi créé est devenu le troisième en Suisse par ordre d'importance sur le marché.

<sup>63</sup> NZZ du 18 juillet 2001, p. 14.

<sup>64</sup> Ehlers, R. (1983): Themenstrukturierung durch Massenmedien. Zum Stand der empirischen Agenda-Setting-Forschung, in: Publizistik 28, pp. 167-186, cité par Blum (2000-2), p. 16 (structuration des thèmes par les médias : état de la recherche empirique la fixation de l'agenda politique)

<sup>65</sup> Voir les explications relative au projet de nouvelle loi sur la radio et la télévision (LRTV), procédure de consultation, décembre 2000

<sup>66</sup> Blum (2000-2), p. 9, passim

Comme tous les médias se battent pour le même marché publicitaire, le risque existe qu'ils se concentrent sur les **thèmes** qui se "**vendent bien**" et qui intéressent le **public**. Les collaborateurs des médias décident, en fonction de règles journalistiques et commerciales, si une information mérite d'être publiée. De nombreuses analyses montrent que la **nouveauité, l'importance, et l'intérêt médiatique** d'un événement sont considérés comme des éléments constitutifs de la valeur médiatique de la politique. Les médias relatent de préférence des faits controversés et ont eux-mêmes tendance à présenter les affaires sous un angle conflictuel.

### **Conséquences**

La nécessité de réduire la complexité et d'attirer l'attention **rend plus difficile**, selon le professeur Blum, un **traitement objectif et équilibré de l'actualité**, notamment dans les médias électroniques. Blum est d'avis que nombre de petites rédactions, en raison de leurs modestes ressources, ne sont tout simplement pas en mesure de traiter les objets des votations en profondeur. Elles se bornent à reprendre les dépêches d'agences et laissent les lecteurs dans l'incertitude quant aux effets d'un projet sur leur région.

### **4.2.3 Informatisation**

Le réseau Internet relie des millions d'ordinateurs et permet d'entrer en contact avec des individus, des groupes et des organisations et d'échanger des données dans le monde entier. Les informations sont disponibles à toute heure à l'échelle du globe. Elles peuvent être consultées à volonté en fonction des besoins des utilisateurs, à tout moment du jour et de la nuit, à partir de n'importe quel endroit de la planète, à condition d'avoir accès à un ordinateur connecté au réseau. Internet combine les caractéristiques de nombreux médias classiques. Il est non seulement possible d'y recevoir des textes, des images et des graphismes, mais aussi de petits films animés, des séquences vidéo et des bandes audio. Une de ses fonctions les plus populaires est la poste électronique (**E-Mail**).

Les internautes peuvent aller chercher des informations et de la documentation directement à la source **sans passer par les médias classiques**. La fonction traditionnelle de **filtre (gatekeeper)** des journalistes (évaluation, sélection et le cas échéant exploitation des informations) disparaît. Le réseau offre, outre des informations d'actualité, des archives souvent très complètes, parfois payantes. Malgré le grand nombre d'outils de recherche, nombre d'Informations restent difficiles à trouver. Certains points du réseau sont souvent encombrés du fait que les paquets de données se partagent les mêmes lignes de transmission.

À l'ère d'Internet, des travailleurs frustrés, des clients déçus, mais aussi des **activistes** peuvent exprimer leur malaise et défendre leurs intérêts directement. Sur des sites privés, dans des groupes de chat, dans les newsgroups et dans les forums de discussion, ainsi que par l'intermédiaire de listes de diffusion (mailing lists), les nouvelles, mais aussi la propagande politique, peuvent se propager

dans le monde entier en quelques heures. Dans certains cas, les informations ainsi diffusées ont exercé - indépendamment de leur véracité - de fortes pressions sur les organisations visées.

Internet permet non seulement l'échange de connaissances mais aussi la marchandisation de biens et de services ainsi que l'exécution de transactions immatérielles. Le commerce électronique (**E-Commerce**) est tributaire d'un cadre juridique qui, dans le cas de la Suisse, reste en partie à créer (**signature numérique**, notamment).

Le premier résultat tangible de la stratégie du Conseil fédéral pour l'administration en ligne (**E-Government ou cyberadministration**) devrait être le "**Guichet virtuel**", qui sera une plate-forme permettant aux citoyens d'obtenir des informations aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes, et, dans une phase ultérieure, d'effectuer des transactions. Dès que les bases légales seront posées, les **élections** et les **votations** devraient aussi devenir possibles (**E-Voting ou vote électronique**).

Si les documents écrits et les images fixes dominent actuellement sur le réseau, l'importance de l'audiovisuel devrait s'accroître avec le développement des nouvelles technologies. Selon la **théorie de la convergence**, Internet, la radio et la télévision devraient se rapprocher sur le plan technique et pouvoir être utilisés sur un seul et même appareil dans un proche avenir.

### **Utilisation d'Internet**

Ces dernières années, l'usage **d'Internet** s'est fortement accru dans le monde. En Suisse aussi, le nombre de connexions à Internet et celui des utilisateurs, ainsi que les durées d'utilisation, ont augmenté. Les chiffres publiés à ce sujet sont toutefois contradictoires. Selon une étude REMP, la Suisse compte déjà 1,7 million d'utilisateurs réguliers. Quelque 750 000 personnes naviguent quotidiennement sur le réseau, pendant deux heures en moyenne<sup>67</sup>. Le Service de la recherche de la SSR a publié le 2 mars 2001, à l'occasion de la Conférence des médias, les chiffres suivants : en janvier 2001, 2,017 millions de personnes ont utilisé Internet en moyenne pendant 11,5 jours. Chaque jour, en moyenne, 748 000 internautes visionnent 77 pages pendant un total de 34 minutes<sup>68</sup>.

Près de 80 % des personnes interrogées lors de la première enquête Eurostatus de septembre 2000 ont indiqué qu'elles utilisaient Internet surtout au bureau, et ce pour la messagerie et les recherches<sup>69</sup>. Le professeur Blum<sup>70</sup> a cependant observé que la plupart des recherches sur Internet étaient faites dans un but de divertissement.

---

<sup>67</sup> Sondage effectué de mars à septembre 1999, étude REMP / MA Net 1/2000, [www.wemf.ch/f/studien/manet.shtml](http://www.wemf.ch/f/studien/manet.shtml)

<sup>68</sup> [http://www.forschungsdienst/f/download/2001/2001\\_neu.PDF](http://www.forschungsdienst/f/download/2001/2001_neu.PDF)

<sup>69</sup> Voir [www.eurostatus.com](http://www.eurostatus.com)

<sup>70</sup> Blum (2000-2), p. 9

## Conséquences

Internet est en train de modifier les attitudes des consommateurs par rapport aux médias et offre de nouvelles perspectives pour l'information politique émanant des autorités. Contrairement à la télévision, Internet permet d'aborder des thèmes complexes et de mener de véritables discussions. Les fonctions "Agenda Setting" (choix des thèmes jugés importants pour l'agenda politique des médias) et "Gatekeeping" (rôle de filtre des médias) disparaissent purement et simplement (voir § 4.3). La poste électronique permet d'envoyer des informations en un temps très bref à un très grand nombre de personnes, donc aussi de les informer au sujet des votations.

L'influence que les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) auront sur les autorités, ainsi que les risques et les potentiels liés à ces technologies, nécessitent des analyses plus approfondies.

### 4.3 Agenda Building - Agenda Setting - Gatekeeping

Le terme "**Agenda Building**"<sup>71</sup> désigne le processus de communication par lequel des acteurs politiques s'efforcent de positionner dans le débat public - en particulier dans les pages d'information des médias - des thèmes qui leur sont favorables ou qu'ils jugent importants<sup>72</sup>. Le fait qu'un thème soit développé ou au contraire occulté dépend largement du **pouvoir** détenu par les **intervenants dans le processus de communication**. Les gouvernements et leurs représentants occupent en principe une position de départ privilégiée dans la compétition pour attirer l'attention des médias (**statut éminent, haute crédibilité**). Les médias sont en bonne partie influencés, dans leur "**gestion des événements**" (pseudo-événements, actes politiques symboliques) par les acteurs politiques. Dans ce processus, le **savoir-communiquer** l'emporte souvent sur le **savoir** proprement dit.

Le positionnement, la présentation et la fréquence de publication sont des moyens pour les médias de forcer l'attention du public et de structurer le savoir et la pensée. Le terme "**Agenda Setting**"<sup>73</sup> est la capacité, pour les médias, de mettre en évidence certains thèmes et de déterminer ainsi ceux d'entre eux qui seront jugés importants par les "consommateurs" des médias, et en fin de compte par la collectivité.<sup>74</sup> Les études empiriques montrent que les médias ne déterminent pas tant **ce que** le public doit penser, mais plutôt **ce à quoi** il doit penser. En d'autres termes : l'influence des médias sur la formation des attitudes et des opinions semble notablement moindre que leur capacité de mettre des thèmes en évidence.

Selon le professeur Blum, la raison de l'influence limitée des contenus politiques des médias sur le public dépend de plusieurs facteurs : des connaissances préalables et des intérêts du public, de leur

---

<sup>71</sup> Agenda Building = lancement, développement et actualisation des thèmes dans l'agenda politique des médias

<sup>72</sup> Jarren et al. 1998, p. 635

<sup>73</sup> Agenda Setting = sélection, définition et structuration des thèmes à traiter dans l'agenda politique des médias

<sup>74</sup> Jarren et al. 1998, p. 635

degré d'engagement dans la vie politique, ainsi que du contexte social et de l'intégration des individus dans des réseaux personnels et institutionnels.

Les journalistes sont considérés comme des "portiers" (**Gatekeeper**<sup>75</sup>) en ce sens qu'ils décident quels sont les thèmes qui sont traités dans les médias et deviennent ainsi des "informations". Les autorités, tout comme les comités de campagne, se plaignent régulièrement que tous leurs arguments importants ne soient pas repris par les médias.

#### 4.4 Comportement du public par rapport aux médias

Le **comportement du public par rapport aux médias** s'est modifié au cours des dernières années. Alors que le nombre de lecteurs des quotidiens est en constante diminution, l'audience de la radio et de la télévision s'élargit, et de plus en plus de gens utilisent Internet (voir § 4.2.3). Malgré cela, le journal quotidien reste le moyen d'information le plus populaire, tant en Suisse allemande qu'en Suisse romande : 70 % de l'électorat suisse lit le journal presque chaque jour<sup>76</sup>.

Dans ce nouveau paysage médiatique, le professionnalisme de l'information politique joue un rôle important. Il faut noter à ce propos que chaque média a sa propre logique pour ce qui est de la manière dont les contenus sont présentés. La télévision ne semble que modérément adaptée à la présentation de contenus politiques.

##### Temps dévolu à la télévision en minutes par jour

Région	2000	1999	1998	1997	1996	1995
S. allemande	137.4	137.0	131.9	127.3	128.6	128.2
S. romande	158.6	160.5	153.5	143.3	149.6	149.0
Tessin	170.7	170.2	163.7	156.5	164.1	157.1

Chiffres moyens du lundi au vendredi, par personne, en 24 heures

Source: SSR, Service de la recherche

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas surestimer l'influence des médias sur la formation de l'opinion et de la volonté politique. Le public n'est pas un simple réceptacle passif que l'on peut remplir à volonté de contenus politiques de manière à susciter un comportement souhaité (voir § 4.3 Agenda Building – Agenda Setting - Gatekeeping).

<sup>75</sup> Gatekeeping = sélection des thèmes

<sup>76</sup> Bonfadelli Heinz / Jarren Otfried, UNIVOX. Teil I H Kommunikation Medien 2000/2001, Hauptergebnisse II (étude UNIVOX sur la communication et les médias, 2000 – 2001, I H, résultats principaux II)

## 4.5 Conclusion : nécessité pour les autorités d'adapter leurs modes de communication

L'évolution constatée dans les domaines de la politique, du droit, des médias et de la société en général exigent des autorités qu'elles adaptent leur approche de la communication. Les principaux aspects de cette évolution peuvent être récapitulés comme suit<sup>77</sup> :

- **complexité** : les objets soumis au vote sont non seulement de plus en plus complexes mais aussi toujours plus imbriqués et lourds de conséquences, de sorte que les citoyens ont besoin d'informations détaillées et diversifiées ;
- **personnalisation** : de leur côté, même dans notre système démocratique, les organes et les acteurs politiques sont eux-mêmes soumis à la nécessité toujours plus forte de parvenir à une réussite personnelle, de sorte que le discours politique tend à être plus fortement influencé par des règles étrangères au système, qui tiennent davantage de la démocratie représentative ou de la démocratie d'alternance ;
- **simplification** : la réduction de la complexité à des symboles, des slogans et des personnes suscite des attentes insatiables quant à la possibilité de résoudre les problèmes ; le fait de mettre les problèmes en exergue est souvent plus spectaculaire que la recherche de solutions à long terme ;
- **dramatisation** : les comités de campagne, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles strictes que les autorités, ont tendance à donner aux informations un caractère dramatique qui tient souvent de la rhétorique de la protestation ; souvent, il n'est plus possible de rectifier à temps des impressions erronées, étant donné qu'il est moins facile d'imposer une image dans la propagande politique que ce n'est le cas dans la publicité commerciale ;
- **commercialisation** : la commercialisation du discours politique recèle le risque d'une présence disproportionnée des vues défendues par des groupements d'intérêts financièrement puissants.
- **handicap** : contrairement aux acteurs privés, l'autorité ne peut pas recourir à la propagande politique, ou du moins pas dans la même mesure.

Les assemblées publiques ont beaucoup perdu de leur importance en tant qu'instruments d'information, d'explication, d'interprétation, de persuasion et de mobilisation en vue des votations. La nécessité, pour les citoyens, de s'informer, a laissé la place à l'obligation, pour les autorités politiques et les médias, d'informer. La **présence des médias** est de plus en plus considérée comme **élément clé du pouvoir politique**. Une **information** et une **communication** à caractère **professionnel** sont devenues des **moyens décisifs pour obtenir des décisions rationnelles**. En conséquence, la **communication des autorités** doit s'adapter. Elle doit revêtir des formes correspondant aux attentes des **médias** et du **public**.

---

<sup>77</sup> Éléments tirés de : Eckmann Daniel (Janvier 2000), Information vor Abstimmungen (l'information avant les votations)

## 5 Nécessité de bases claires

### 5.1 Contexte<sup>78</sup>

En démocratie directe, le peuple souverain décide de la politique par les votations. L'étendue des droits populaires est clairement définie dans la constitution et la législation. Ainsi sont déterminées les conditions dans lesquelles les citoyens peuvent prendre, accepter et faire accepter des décisions politiques. La participation des individus au processus politique a pour préalable un **savoir politique étendu** et une **information respectant les règles du jeu démocratique**. Seule la connaissance de tous les faits importants et des arguments des acteurs déterminants permet une décision en connaissance de cause.

Compte tenu de la forte médiatisation de la politique, on ne comprendrait pas pourquoi une autorité devrait se contenter de **préparer** les décisions les plus importantes et se borner ensuite à les **justifier** d'une manière purement **défensive**. L'exposé de l'état des **connaissances**, la mise en évidence des **interdépendances**, l'**explication** de la **position des autorités**, et le **dialogue** entre les **citoyens** et **l'État** sont devenus, dans cette démocratie moderne qu'est la Suisse, les **préalables indispensables à une prise de décision politique aussi rationnelle que possible**. Le GT CSIC est d'avis que, dans le paysage médiatique, politique et social actuel il ne peut y avoir de libre formation de l'opinion et de la volonté populaires que si les autorités font entendre aussi leur voix.

Contrairement aux **comités privés**, qui peuvent **réduire leurs positions à des slogans publiés dans des surfaces commerciales (annonces, affiches, ...)**, **quitte à les déformer pour frapper les esprits**, les **autorités** sont tenues de respecter des **règles strictes**. L'information des autorités doit garantir la **transparence** et transmettre un **savoir objectif**.

**Peu de processus** sont aussi **déliçats** que l'**intervention de l'État dans la formation de l'opinion politique**. C'est pourquoi les autorités sont **soumises à des exigences particulièrement élevées de véracité, et tenues d'éviter scrupuleusement tout abus**. En outre, compte tenu des attentes grandissantes, les activités d'information des autorités doivent être soumises à des critères cohérents et fondées sur des bases politiques et juridiques claires.

---

<sup>78</sup> Considérations basées sur Eckmann Daniel (2000), passim

## 5.2 Principes applicables à l'information par les autorités

Pour garantir une formation de l'opinion et de la volonté politique adéquate, le Conseil fédéral, et les autorités en général, doivent, selon le professeur Georg Müller, observer quatre principes : continuité, transparence, objectivité et proportionnalité<sup>79</sup>.

### 5.2.1 Continuité

Le Conseil fédéral et l'administration doivent informer de manière cohérente, rapide et continue sur leur appréciation de la situation, leur planification, ainsi que sur les mesures et décisions qu'ils prennent (LOGA art. 10). Cela implique une information active, en règle générale dès la définition du mandat et l'approbation des grandes lignes du projet, mais en tout cas à partir de l'ouverture de la consultation, lors de la prise de décision concernant la suite à donner au projet, et pendant le traitement au Parlement. Ainsi, le débat public sur un projet commence dès les phases préparatoires. La campagne précédant la votation en est la poursuite logique. Elle est aussi le reflet des arguments avancés durant le débat parlementaire. Une certaine souplesse reste nécessaire pour procéder à la rectification d'affirmations inexactes ou à la clarification de nouveaux aspects pendant la campagne.

Les autorités doivent présenter leurs arguments **le plus tôt possible**, afin de permettre un processus continu de formation de l'opinion. Elles ne doivent occulter aucune **information importante** avec l'intention de les exploiter pendant la campagne dans le but d'influer plus fortement sur celle-ci. Elles n'ont pas le droit de recourir à une quelconque **manipulation**. Elles doivent fournir toutes les informations en temps utile et rester cohérentes pendant toute la campagne. Elles ont en revanche le droit, voire le devoir, de mettre l'accent sur les informations qui n'ont pas suffisamment été mises en relief avant la campagne ou auxquelles une attention insuffisante a été accordée. Pour détecter les lacunes éventuelles dans l'information, les autorités ont aussi le droit de procéder à des sondages d'opinion afin de déterminer l'état des connaissances de la population en relation avec un objet mis en votation<sup>80</sup>.

### 5.2.2 Transparence

Pour pouvoir former correctement leur opinion, il est essentiel que les citoyens puissent déterminer la **source** d'une information. Une autorité doit donc toujours informer en indiquant le service dont émane l'information. **Elle ne doit jamais dissimuler le fait qu'elle est la source d'une information et ne jamais donner l'impression, lorsqu'elle donne son avis au sujet d'un objet mis en votation, qu'il s'agit d'une information d'origine privée.**

---

<sup>79</sup> Principes fondés sur l'expertise du professeur Georg Müller (2000) pour la Chancellerie fédérale, avec exemples concrets par Eckmann (janvier 2000).

<sup>80</sup> Un tel sondage peut se fonder sur l'art. 11 LOGA.

L'impératif de la transparence n'exclut pas que des tiers soient chargés de l'information relative à une votation ou mis à contribution comme conseillers par les autorités<sup>81</sup>. Toutefois, il doit ressortir clairement de l'information qu'elle est fournie sur mandat d'une autorité déterminée.

Toute collaboration avec des tiers en vue de la campagne précédant une votation est aussi soumise à l'impératif de la transparence. Les autorités peuvent mettre des **documents à disposition de tiers** (informations, argumentaires, textes d'exposés, etc.) pour leur faciliter le travail, mais ces documents doivent être "publics", c'est-à-dire accessibles à **toutes les personnes et organisations intéressées**<sup>82</sup>, en particulier à celles qui sont d'un autres avis. Les autorités n'ont donc pas le droit de réserver certaines informations exclusivement aux personnes ou organisations qui collaborent avec elles.

Les fonds publics ne doivent être utilisés aux fins des campagnes précédant les votations qu'avec la plus grande retenue. Les coûts qui en résultent doivent être déclarés de manière transparente<sup>83</sup>. L'impératif de la transparence exige en outre la publication des résultats des sondages d'opinion avant les votations.

### 5.2.3 Objectivité

L'information émanant des autorités au cours des campagnes précédant les votations ne doit pas seulement être neutre, défensive ou réactive, elle doit être active et positive, c'est-à-dire que les autorités doivent, de leur propre initiative, prendre part aux campagnes et faire connaître leur avis concernant les objets soumis à la votation. Les autorités ont le droit de **défendre clairement leur point de vue** et ne doivent pas passer sous silence d'éventuels aspects négatifs. Elles peuvent faire valoir leurs arguments pour ou contre un objet, dans le but de convaincre les citoyens, tant qu'elles ne cherchent pas à tout prix à imposer leur point de vue. Elles ne doivent pas employer des moyens déloyaux ou chercher à influencer de manière abusive sur la formation de l'opinion. Elles doivent émettre leurs recommandations tout en manifestant du respect pour les autres opinions et sans engager de polémiques. Elles doivent s'abstenir de prises de position dirigées exclusivement contre des personnes ou visant systématiquement à combattre des opinions ou valeurs autres que les leurs.

---

<sup>81</sup> Concernant la nécessité d'une base légale pour le transfert de tâches administrative à des particuliers en général, voir Häfelin / Müller G. (1998), ch. marg. 1193 avec renvois

<sup>82</sup> L'accès public présuppose l'information sur l'existence de tels documents (par exemple sur Internet). Une distribution sous forme de documentation destinée aux médias est aussi envisageable.

<sup>83</sup> La question de la transparence des coûts liés aux communications des autorités se pose de longue date. Depuis 1997, elle a fait l'objet entre autres des interventions suivantes : Interpellation Leuba (97.3036), Question ordinaire Stump (98.1202), Interpellation Teuscher (99.3606), Interpellation Borer (00.3146). Sur mandat du Conseil fédéral, l'Administration fédérale des finances et la Chancellerie fédérale ont mis au point en 1999 une méthode de détermination des coûts des activités en relation avec l'information du public. La méthode a été appliquée à titre provisoire en 2000. Le Conseil fédéral a décidé le 16 mars 2001 que les coûts seraient calculés conformément à la méthode mise au point par le DFF (AFF) et approuvée par la Conférence des services d'information (CSIC). La version définitive de la méthode a été adoptée par la CSIC en avril 01.

Les autorités sont pas tenues de se borner à ne fournir que des faits, elles doivent aussi pouvoir défendre leur point de vue, mais elles doivent le faire avec objectivité. Leurs informations et prises de position doivent être exactes et **complètes** selon l'**état des connaissances dont les autorités disposent**. Le fait de taire des arguments, de les pondérer de manière incorrecte, ou de ne pas les placer dans le contexte approprié, est contraire à l'objectivité. Il y a lieu de se demander si certains supports d'information – annonces, affiches, publicité dans les cinémas – sont compatibles avec les exigences d'objectivité dès lors qu'ils simplifient exagérément un argument, ou qu'ils font appel à des éléments émotionnels ou suggestifs, et qu'ils risquent d'être fragmentaires.

#### 5.2.4 Proportionnalité

Les informations fournies par les autorités en vue des votations doivent obéir au principe de la proportionnalité. Ceci signifie, d'une part, que les informations fournies doivent **répondre à une nécessité** et être appropriés du point de vue de la **forme** adoptée, de l'**intensité**, et des **moyens** employés, compte tenu du but visé, qui consiste à fournir aux citoyens les moyens de former librement leur opinion. Dès lors, les informations et les moyens qui ne contribuent pas à mettre les citoyens à même de prendre leur décision en connaissance de cause sont à considérer comme disproportionnés. Les moyens utilisés par les autorités doivent aussi être proportionnés eu égard aux moyens dont disposent les autres intervenants dans la campagne. Il s'agit ici de respecter les principes de l'**égalité des chances** et du **combat à armes égales**. Toute forme d'exercice du pouvoir qui aboutirait à une falsification des résultats doit être réprouvée.

Il conviendrait d'approfondir la question de savoir comment corriger une prépondérance de milieux privés (par exemple sous forme de publicités payantes). Peu importe à cet égard que les acteurs privés prennent ou non position pour l'opinion du Conseil fédéral. Une autre question qui se pose concerne les situations où la Confédération est la seule à intervenir en relation avec un objet, en l'absence de toute opposition.

La question de la proportionnalité est relativement délicate. Il est difficile de l'évaluer en se fondant sur le choix des moyens et le montant des dépenses. Le plus souvent, il n'est guère possible de déterminer la nature et l'ampleur des moyens utilisés par les différents intervenants dans une campagne, de sorte que le genre et le volume des moyens utilisés par les autorités ne peuvent guère être planifiés à l'avance. Il est aussi difficile de déterminer l'ampleur des moyens à employer. Les autorités doivent-elles engager autant de moyens que l'ensemble des opposants ? Une chose est certaine : il faut tenir compte des moyens engagés par les groupements qui défendent la même opinion que les autorités.

### 5.3 Durée des activités de communication et de la campagne

La recherche d'une **majorité à tous les stades d'un dossier** (planification politique, formation de l'opinion au sein du Conseil fédéral et de l'administration, procédure de consultation, débat parlementaire, votation populaire) est un objectif primordial pour tout gouvernement démocratiquement élu. Pour atteindre cette majorité, **le Conseil fédéral et l'administration communiquent continuellement**, au cours de toutes les phases du processus, **avec les milieux intéressés**. L'**effort de communication**, pour un objet donné, s'étend dès lors **sur plusieurs années** (exemples : révision de la constitution, votation sur l'ONU). L'**argumentation de base** est reprise, après la consultation des milieux intéressés, dans le **message du Conseil fédéral**. Puis le Gouvernement continue à développer ses **arguments clés** et à **défendre sa position** face aux critiques au cours des **travaux des commissions** et du **débat parlementaire**.

Les médias traitent régulièrement du dossier au cours de ses diverses phases, en fonction de son actualité et de son intérêt. L'écho rencontré dans les médias est généralement plus important lorsque la **consultation donne lieu à controverse** ou lorsque les **débats parlementaires sont particulièrement animés**.

#### Définitions : campagne thématique - campagne précédant la votation

La Conférence des services d'information distingue les phases suivantes :

##### **1<sup>ère</sup> phase : campagne thématique**

toutes les activités de communication ou autres qui précèdent la campagne proprement dite en vue de la votation, laquelle commence **dès que le Conseil fédéral fixe et publie la date de la votation**.

##### **2<sup>e</sup> phase : campagne précédant la votation**

toutes les activités de communication ou autres pendant la campagne proprement dite en vue de la votation, c'est-à-dire **après que le Conseil fédéral a fixé et publié la date de la votation**.

Les réflexions de la présente étude **concernent essentiellement la campagne précédant la votation**.

La communication est particulièrement délicate pendant la **campagne précédant la votation**. Les analyses VOX<sup>84</sup> montrent que la majorité des votants se font une opinion seulement lors de cette phase. Les **quatre principes régissant les communications des autorités** s'appliquent tout particulièrement à cette dernière. Toutefois, il va de soi que la campagne thématique qui la précède est également soumise à certaines règles, mais celles-ci sont moins restrictives.

<sup>84</sup> P. ex. VOX n° 72, Analyse des votations fédérales du 26 novembre 2000. "Durchschnittlich hatten knapp 30 Prozent der Stimmdenden schon vor Beginn weg eine klare Meinung zu den vorliegenden Abstimmungsthemen, während sich um die 40 Prozent eine bis drei Wochen und etwa 17 Prozent erst ein bis sechs Tage vor dem Abstimmungstermin entscheiden." (En moyenne, 30 pour cent des votants à peine avaient, dès le départ, une opinion claire sur les objets soumis à la votation, alors que quelque 40 pour cent ne se décidaient qu'entre une et trois semaines avant le scrutin, et 17 pour cent seulement un à six jours avant la votation)

## 6 Activités du Conseil fédéral et de l'administration

Le Conseil fédéral est désigné par l'art. 174 Cst comme "autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération". A ce titre, il est expressément chargé de s'engager dans les campagnes précédant les votations pour défendre le **projets approuvés par le Parlement**. A la suite des mutations du contexte politique, juridique, social et médiatique, le Conseil fédéral a déjà adopté un **rôle actif** dans les campagnes. Le présent chapitre passe en revue diverses campagnes récentes et analyse la pratique actuelle des autorités dans leurs activités de communication en vue des campagnes à la lumière des principes fixés (continuité, transparence, objectivité, proportionnalité), et en tire les conclusions qui en découlent.

### 6.1 Organisation

La **forme que prennent les campagnes des autorités** dépend du type d'objet soumis à la votation. Par ailleurs, les conseillers fédéraux ne s'engagent pas dans une mesure identique pour tous les objets. Enfin, l'organisation varie d'une campagne à l'autre.

Le **responsabilité première de la planification et de l'organisation de la campagne** incombe fondamentalement au **département compétent**. Les questions de coordination peuvent être discutées au sein du Conseil fédéral, mais chaque département dispose d'une **grande liberté de manœuvre**. C'est cependant le **Gouvernement** en tant qu'autorité collégiale qui approuve les **explications du Conseil fédéral** et qui attribue les mandats relatifs aux **déclarations officielles à la radio et à la télévision**.

Étant donné que les votations sont des affaires d'une importance fondamentale, elles exigent une **planification stratégique**, dont la forme varie selon le **style de direction** du chef de département compétent et de ses collaborateurs. Toutes ces mesures sont financées au moyen du **budget ordinaire des départements et des offices** concernés. Les **budgets spéciaux de communication** sont l'exception (voir § 6.4 Budget de communication et affectation des moyens).

Le tableau ci-après prend comme exemple la pratique du Département fédéral des finances (DFF).

## Stratégie du Département fédéral des finances en matières de votations

Au DFF, le chef et la direction ont adopté une stratégie fondée sur les éléments suivants<sup>85</sup> :

- **Stratégie et objectifs de la direction** (y compris l'organisation de la collaboration entre l'état-major du département et la ligne hiérarchique)
- **Stratégie et objectifs de la communication : plan de communication**
- **Conception de la communication** : questions fondamentales, analyse contextuelle<sup>86</sup>, groupes cibles, le cas échéant identité visuelle (Corporate Design, logo), objectifs généraux et spécifiques de la communication, argumentation globale et arguments spécifiques selon les groupes cibles, éventail de l'offre, programme de mesures
- **Calendrier de la votation** : étant donné que les explications du Conseil fédéral doivent être disponibles **14 semaines avant la votation**, les questions clés, les arguments fondamentaux et l'organisation des interventions publiques doivent être prêts quatre mois avant la date de la votation ; à ce stade, la stratégie des opposants n'est pas encore connue
- **Plan d'interventions dans les médias** : entretiens, articles, médias audiovisuels, réponses à des demandes de renseignements, réactions
- **Plan des interventions publiques du chef de département** et de ses collaborateurs (en collaboration avec l'état-major), organisation de **séances d'information**
- **Rédaction et conception** de diverses formes de documentation
- **Production et distribution** des moyens d'information
- **Information continue en fonction des événements**
- **Discussions de fond** avec les collaborateurs des médias intéressés
- **Participation de spécialistes** à des débats publics

Le plan de communication est en règle générale élaboré par un **groupe de travail ad hoc** composé de spécialistes du département et des offices ainsi que de professionnels de l'information. Le groupe est responsable de l'**exécution continue des mesures**. Une étroite **collaboration** s'établit entre les **départements**, les **offices concernés**, la **Chancellerie fédérale**, les conférences spécialisées des cantons et d'autres autorités intéressées. Sur demande, une collaboration est établie également avec le **comité officiel de campagne**, dirigé par rotation par un parti gouvernemental. Des contacts ont lieu avec d'autres groupes intéressés (par exemple les assemblées des délégués des partis). Une claire **distribution des rôles** est essentielle. Le département ne dirige pas la campagne et ne s'engage pas, au-delà de son activité d'information, dans un quelconque comité, ni sur le plan financier ni sur celui des ressources en personnel.

La **documentation relative à la votation** (explications du Conseil fédéral) doit être **accessible à tous**. Lorsqu'il s'agit d'organiser des séances d'information relatives au thème de la votation, les contacts s'établissent par l'intermédiaire de l'état-major personnel du chef de département (séances publiques organisées par des groupes privés ou des comités) ou des responsables de la communication (contacts avec les médias).

<sup>85</sup> Eckmann (2000) p. 8

<sup>86</sup> L'analyse conceptuelle peut se fonder sur des analyses démoscopiques ainsi que sur des données généralement

## 6.2 Instruments spécifiques, appréciations et conclusions

Les paragraphes qui suivent ont pour but de présenter les instruments de communication généralement utilisés par les autorités lors des campagnes précédant les votations. On trouvera des exemples de campagnes à l'annexe 3. Le GT CSIC a examiné pour chaque instrument sa compatibilité avec les principes applicables à la communication des autorités. Si nécessaire, le GT CSIC a apporté des précisions ou tiré les conclusions appropriées.

### 6.2.1 Sondages d'opinion

Le but premier de toutes les activités de communication de la Confédération est de compléter les informations dont disposent les citoyens, de combler les lacunes éventuelles et de contribuer à la libre formation de l'opinion. L'analyse de l'opinion publique, à elle seule, peut mener à des conclusions erronées. S'agissant d'objets importants, les instituts de sondage procèdent à des enquêtes d'opinion sur mandat de la Confédération.

Les **enquêtes** à moyen et long terme forment une des bases des **plans d'action politique**. Les **enquêtes** à court terme fournissent des **arguments** et contribuent à la **mise au point** des campagnes. Ces enquêtes se font sur mandat des départements et des offices qui les imputent à leur budget. Le coût dépend du genre d'enquête, de l'étendue du questionnaire et de l'importance de l'échantillon.

Les instituts de sondage font le plus souvent des enquêtes téléphoniques auprès d'un échantillon représentatif d'un millier de personnes. Les résultats du sondage sont généralement disponibles entre 9 et 15 mois avant la votation. Dans certains cas, les sondages d'opinion, surtout lorsqu'ils concernent des pronostics, sont effectués peu avant la votation.

Les **pronostics** servent de **base d'orientation** aux divers acteurs : Confédération, comités de campagne, partis et médias. Leur **fiabilité** laisse souvent à désirer. Il arrive que des enquêtes ne soient pas conformes **aux règles de l'art** et qu'elles puissent être interprétées comme des tentatives de manipulation.

Après chaque votation, la communauté de recherche de la Société suisse de recherches sociales (GfS) publie une étude appelée "Analyse VOX". Cette analyse se fonde sur une enquête téléphonique effectuée auprès d'un millier de personnes dans les deux semaines qui suivent le scrutin. Les données sont ensuite analysées à tour de rôle par les instituts des sciences politiques des universités de Berne et de Zurich et le Département des sciences politiques de l'Université de Genève. Pour chaque objet, l'analyse porte sur les caractéristiques du vote, le profil des votants, les motifs de leur décision, et l'influence des arguments pour et contre. Plusieurs services fédéraux sont abonnés à ces analyses.

## 6.2.2 Appréciation

Les sondages d'opinion sont largement utilisés par la Confédération, les comités de campagne, les médias et d'autres acteurs. Les médias font en particulier largement état des pronostics. Même s'il faut les **utiliser avec prudence**, ils sont devenus un **instrument important** dans les campagnes précédant les votations.

Dans l'expertise qu'il a rédigée pour la Chancellerie fédérale, le professeur Georg Müller écrit que les autorités ont le droit de recourir à des **sondages d'opinion** pour déterminer **l'état des connaissances de la population concernant les objets soumis au vote**. Il fait remarquer toutefois que ces sondages ne doivent pas servir à **influencer les citoyens**. Le GT CSIC est d'avis que, entre l'analyse de l'état des connaissances et le risque d'influencer les citoyens, la frontière est floue. Grâce aux compléments d'information fournis lorsque des lacunes ont été constatées, les citoyens pourront se faire une idée plus complète de l'objet, mais ces mêmes informations, même lorsqu'elles sont objectives, visent en dernier lieu à convaincre les votants de la justesse de la position gouvernementale.

Le GT CSIC pense que les **sondages d'opinion** sont admissibles à condition que les **résultats** en soient **publiés**. En revanche, **l'interprétation des résultats** ne doit pas nécessairement être publiée.

La publication des résultats des sondages peut influencer sur les attentes de la population quant à l'issue du scrutin. Il n'est pas sûr par contre que ces résultats modifient le comportement des votants. Pour réduire à un strict minimum le risque d'une éventuelle influence, le GT CSIC considère que les **résultats des sondages** doivent être **publiés avant la distribution des documents de vote**. En d'autres termes, il faut planifier les derniers sondages de telle manière que la **publication des résultats** ait lieu **au plus tard quatre semaines avant le scrutin**<sup>87</sup>.

### Sondages d'opinion : conclusions

1. L'impératif de la transparence exige la **publication de tous les résultats d'un sondage**, ainsi que des données suivantes : **méthode d'enquête, dates du sondage, taille de l'échantillon, taux d'erreur, libellé des questions essentielles**
2. Au cours du **mois précédant la votation**, aucun **sondage d'opinion mandaté par les autorités** n'est admis. Les **derniers résultats** doivent être **publiés au moins quatre semaines avant le scrutin**.

<sup>87</sup> L'Association suisse des instituts d'études de marché et de sondages d'opinion stipule, dans ses directives du 10 novembre 1999 (Art. 6, Auto-restriction lors de la réalisation des sondages), ce qui suit : "Concernant les sondages destinés à être publiés, les instituts SWISS INTERVIEW s'engagent à convenir par écrit que la première publication des résultats par le client a lieu au moins 10 jours (ce qui correspond au jeudi de la semaine précédente) avant la date officielle du scrutin correspondant (ou seulement après cette date)." (Le GT CSIC juge ce délai trop court, compte tenu de la diffusion du vote par correspondance.)

### 6.2.3 Les explications du Conseil fédéral

Comme indiqué au § 2.1, la loi sur les droits politiques enjoint au Conseil fédéral de publier pour chaque votation une brochure intitulée "Explications du Conseil fédéral" et de la faire parvenir gratuitement à tous les citoyens (ménages). Actuellement, ces explications sont publiées dans les quatre langues nationales et tirées à cinq millions d'exemplaires. Dans la plupart des cantons, les citoyens actifs reçoivent cette brochure, accompagnée des autres documents relatifs à la votation, par la poste sous pli fermé. Dans certains cantons et communes, elle est distribuée sans adresse à tous les ménages.

Le coût de production de la brochure (mise en page et impression) peut varier par exemple entre 450 000 (24 pages) et 520 000 francs (32 pages). Il peut arriver que le nombre de pages soit plus grand, ce qui entraîne un coût plus élevé.

Les explications du Conseil fédéral sont élaborées par un **groupe de travail** présidé par le porte-parole du Conseil fédéral, le vice-chancelier Achille Casanova, et comprenant des représentants du département et de l'office compétents, ainsi que des spécialistes de la Chancellerie fédérale. Ces collaborateurs présentent un premier projet qui est ensuite remanié et simplifié par le groupe avant d'être soumis au **Conseil fédéral**, à deux reprises. Après une première discussion, le Gouvernement fait part de ses remarques éventuelles au groupe de travail qui le modifie en conséquence avant de le soumettre à nouveau au Conseil fédéral, qui l'approuve alors formellement. Le brochure explicative du Conseil fédéral acquiert ainsi le statut d'un "**acte de gouvernement**" non susceptible de recours<sup>88</sup>.

#### Structure de la brochure

Pages par objet	Contenu
Page titre	Désignation des objets, date de la votation
2 pages	"Quels sont les enjeux du scrutin ? " Vue d'ensemble des objets
2 pages	Questions auxquelles il faut répondre, "L'essentiel en bref"
1 à 2 pages	"Qu'apporte le projet ?" (seulement dans les cas pertinents)
1 page	Arguments du comité d'initiative ou du comité référendaire Lors d'un référendum obligatoire, l'opinion des principales minorités est présentée sous forme de compilation des déclarations critiques au Parlement, étant donné que, dans ce cas, il n'y a pas de comité
2 – 3 pages	"Avis du Conseil fédéral"
1 à 50 pages	Texte soumis au vote

<sup>88</sup> JAAC 44.2, note concernant la votation fédérale du 18 février 1979 sur l'initiative atomique ; décision du Conseil fédéral fondée sur la documentation relative à l'art. 11 al. 2 LDP ; BO 1976 E 518, déclaration du président de la commission Amstad du Conseil des États, JAAC 64.101, avec d'autres références à la doctrine.

La brochure explicative du Conseil fédéral est **largement appréciée par la population**. Elle est devenue une **source fondamentale d'information** pour les citoyens. Selon les analyses VOX<sup>89</sup>, elle est consultée par quelque **80 %** des votants. Elle est ainsi devenue un des moyens d'information qui retiennent le plus d'attention des citoyens, après les articles de journaux (environ 90 %), et à peu près avec égalité avec les émissions de télévision (78%), tandis que près de 50 % des votants tirent leurs informations d'émissions de radio et environ autant lisent les lettres de lecteurs aux journaux.

Les médias et le comité d'initiative ou le comité référendaire accueillent la brochure du Conseil fédéral comme une **source d'information objective et utile** et ne la critiquent guère<sup>90</sup>. Le fait que la brochure réserve toujours une page au comité d'initiative ou au comité référendaire devrait contribuer à renforcer sa **crédibilité** et à la faire mieux accepter<sup>91</sup>.

#### 6.2.4 Appréciation

La large utilisation de la brochure du Conseil fédéral et l'appréciation favorable dont elle est l'objet montrent qu'elle répond aux besoins. Plusieurs voix se sont cependant élevées pour demander si les **dernières pages des explications** pouvaient être utilisées pour publier des **informations sur des objets politiques importants du Conseil fédéral**, même s'ils sont sans rapport avec les **votations**, considérant que la brochure serait un moyen avantageux de diffuser des informations d'intérêt général.

Le GT CSIC s'est cependant prononcé contre cette suggestion, estimant que **les explications du Conseil fédéral sont réservées aux votations** et que l'adjonction d'autres objets n'est pas souhaitable. En outre, aucune base légale ne l'autorise, ce qui soulève des questions d'ordre juridique.

#### Explications du Conseil fédéral : conclusion

3. Les **explications du Conseil fédéral** doivent garder leur forme actuelle et servir exclusivement à **informer sur les objets faisant l'objet des votations fédérales**. Tout autre usage tel qu'une information sur des objets apparentés ou non aux votations est déconseillé.

---

<sup>89</sup> VOX n° 72, Analyse des votations fédérales du 26 novembre 2000 ; VOX n° 73, Analyse des votations fédérales du 4 mars 2001.

<sup>90</sup> Les critiques éventuelles portent le plus souvent sur la question de l'objectivité et de l'impartialité des explications du Conseil fédéral, et en particulier sur la question de savoir si l'opinion des opposants est dûment exposée..

<sup>91</sup> Le contenu des explications n'a fait l'objet que de rares interventions parlementaires ces dernières années. Exemples : motion Weigelt (96.3508), motion Dettling (96.3507), postulat Euler (79.512) et postulat Carobbio (79.322)

## 6.2.5 Information des médias par le Conseil fédéral

Depuis quelques années, la coutume veut que le **Conseil fédéral** lance sa **campagne** environ **deux mois** avant la votation, par une **séance d'information destinée aux médias** au Palais fédéral. Pour les thèmes importants, qui concernent plusieurs départements, jusqu'à **trois membres du Conseil fédéral** peuvent être présents. La composition de la délégation gouvernementale dépend des départements participants, du parti auquel appartiennent les conseillers fédéraux, et de l'équilibre des langues. Le fait que plusieurs conseillers fédéraux interviennent ensemble rehausse l'importance de l'événement et met en relief l'objet présenté. Le porte-parole du Conseil fédéral joue alors le rôle de modérateur. S'agissant d'objets moins importants, seul le conseiller fédéral dirigeant le département compétent participe à la séance d'information. Dans un tel cas, la séance prend plutôt une dimension départementale.

À l'occasion de la **séance d'information**, les documents suivants sont en règle générale distribués en trois langues :

- communiqué
- brève présentation de l'objet
- exposé type (également mis à disposition des orateurs intéressés)
- argumentaire / glossaire
- résumé des principaux points (fact sheet)
- brochure explicative du Conseil fédéral

S'agissant de thèmes complexes, des **séminaires** sont organisés à l'intention des médias, avec la participation de spécialistes de la matière.

La **séance d'information** rencontre généralement un large écho. La plupart des médias rendent compte des principales **déclarations des conseillers fédéraux**, qui marquent par leur **présence, à ce moment crucial du processus de formation de l'opinion**, l'importance qu'ils attribuent à l'objet de la votation et peuvent présenter leurs **arguments** à la population.

## 6.2.6 Appréciation

La **séance d'information du Conseil fédéral à l'intention des médias** est un événement attendu, au point que son absence suscite des questions et incite à se demander si le Conseil fédéral ne souhaite pas faire connaître publiquement sa position.

Il va de soi que les comités – qu'ils fassent campagne en faveur d'une initiative ou d'un référendum, ou pour ou contre un objet – recourent aussi activement aux séances d'information. Le choix du moment est important s'ils veulent obtenir un large écho. Lors de campagnes de longue durée, il semble souhaitable d'organiser une séance d'information aussi tôt que possible. A l'inverse, lorsqu'une votation sur un autre objet est prévue dans l'intervalle, il vaut mieux attendre. En effet, lorsqu'une campagne est lancée en vue d'une votation imminente, il n'est guère judicieux de diffuser des informations concernant un objet qui ne sera soumis au peuple que dans plusieurs mois.

### Séance d'information à l'intention des médias: conclusion

4. Le Conseil fédéral devrait toujours s'efforcer d'organiser, si possible avant les autres acteurs, sa **séance d'information marquant le début de la campagne.**

#### 6.2.7 Participation à des réunions publiques

Pendant la campagne, les conseillers fédéraux participent à de nombreuses **manifestations publiques** dans toutes les régions du pays. Ils prennent la parole à l'occasion de **séances publiques** ou de **tables rondes** organisées par les comités ou les partis. Par leur présence, les conseillers fédéraux attirent généralement un public important. Ils peuvent ainsi atteindre directement jusqu'à 500 personnes à ces occasions. Ils expliquent aussi la position du Conseil fédéral à l'**assemblée des délégués** de leur propre parti et s'efforcent d'obtenir le ralliement du parti aux vues du Gouvernement.

La participation à ces manifestations publiques est au premier chef le fait du conseiller fédéral compétent, qui peut faire appel au soutien de ses collègues (ou aux membres de son parti à l'occasion d'une assemblée de délégués). Les séances sont organisées par le département compétent, ou coordonnées par la Chancellerie fédérale lorsqu'il s'agit d'objets importants. À ces occasions, on veille à assurer une **présence équilibrée dans les différentes régions du pays**. Le nombre de ces manifestations publiques varie fortement d'un objet à l'autre. Ainsi, le conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du DDPS, a participé à une cinquantaine de manifestations en deux mois au cours de la période précédant la votation du 10 juin 2001 concernant la révision de la loi sur l'armée.

Les déclarations publiques des conseillers fédéraux dans les différentes régions du pays sont généralement bien couvertes par la **presse locale**.

#### 6.2.8 Appréciation

Les déclarations publiques des membres du Conseil fédéral représentent un **élément important de la campagne gouvernementale** du fait qu'elles permettent un **contact direct avec la population** dans toutes les régions du pays. Autre aspect positif, ces manifestations permettent aussi aux conseillers fédéraux de **répondre à des questions critiques**.

Il ne s'agit pas, lors de ces manifestations, de convaincre les participants, mais plutôt de susciter l'intérêt des médias locaux. Le professeur Blum constate, dans son expertise, que la presse locale fait preuve de peu de fantaisie lorsqu'il s'agit de votations, et ce bien qu'elle joue un rôle important dans la

formation de l'opinion de larges parts de la population<sup>92</sup>. Blum fait valoir que les **petites rédactions** font avant appel aux **dépêches d'agences** pour traiter des votations. Le plus souvent, les capacités des petites rédactions sont trop limitées pour qu'elles puissent publier des **articles de fond** concernant les effets d'un objet sur une région. D'autre part, toutes les rédactions ne disposent pas nécessairement d'un correspondant à Berne.

Compte tenu de ces considérations, le GT CSIC recommande d'attacher une plus grande importance aux **réunions informelles avec les médias locaux**.

### **Participation à des réunions publiques : conclusions**

5. Il convient d'inviter davantage les **médias locaux** (presse, radio, télévision) à des **discussions de fond** lors des tournées des conseillers fédéraux dans les **régions**. La couverture de telles manifestations paraît dans la **rubrique locale** et permet ainsi de capter l'attention d'un autre public.
6. Il convient d'inviter davantage les **médias locaux** à des **discussions de fond à Berne** avec le **conseiller fédéral compétent** et des **spécialistes**, afin de promouvoir la couverture journalistique régionale.
7. Il convient d'assurer une **coordination interdépartementale des déclarations publiques**.

## **6.2.9 Déclarations à la radio et à la télévision**

Les **déclarations des conseillers fédéraux sur les ondes radio et télévision de la SSR** font aussi traditionnellement partie des campagnes gouvernementales. Elles se fondent sur les **directives du directeur général de la SSR de 1971**. La Chancellerie fédérale présente à cet effet une proposition préparée par le porte-parole du Conseil fédéral, avec la collaboration de la CSIC, et qui précise quel conseiller fédéral prendra la parole, sur quel média, et dans quelle région linguistique.

Les déclarations sont préparées par des spécialistes du département et rédigées par la direction. La SSR a avancé la date de diffusion des déclarations du Conseil fédéral, du fait que, depuis la

---

<sup>92</sup> Blum, 2000-2, p. 15. "[Die meisten Medien] gehen den Themen nicht in Reportagen nach, veranschaulichen die Fragestellung nicht an lokalen Beispielen, führen keine Interviews durch, zeichnen die Entstehungsgeschichte der Vorlagen nicht nach, ziehen keine Vergleiche mit dem Ausland, diskutieren und demaskieren demagogische Argumente nicht, erläutern die Folgen eines Ja und eines Nein nicht. Oft beschränken sie sich auf die Berichterstattung über ein paar Parteiversammlungen und auf die Publikation von Leserbriefen und nehmen so ihre Verantwortung als Moderatoren des öffentlichen Diskurses nicht wahr, sondern lassen sich von denen fremd bestimmen, die besonders aktiv sind im Abfassen von Leserbriefen." (La plupart des médias [régionaux] ne consacrent pas de reportages aux objets des votations, ne les illustrent pas par des exemples locaux, ne rapportent pas d'entretiens, n'exposent pas la genèse des objets, ne font pas de comparaisons avec l'étranger, n'exposent ou ne dénoncent pas les arguments démagogiques, et n'examinent pas les conséquences du oui ou du non. Ils se bornent souvent à rapporter quelques assemblées de parti et à publier des lettres de lecteurs. Ils n'assument donc pas leur rôle d'animateurs du débat public et se contentent à diffuser l'avis des auteurs particulièrement actifs de lettres aux journaux.)

généralisation du vote par correspondance, de nombreux citoyens reçoivent leur bulletin de vote plusieurs semaines avant la votation. Les radios locales<sup>93</sup> peuvent également diffuser ces déclarations dans leur forme originelle, après qu'elles ont été diffusées par la SSR. L'indication "Déclaration du Conseil fédéral" apparaît tant au début qu'à la fin de la déclaration, de manière à souligner que celle-ci n'émane pas de la SSR. Selon un arrangement entre la SSR et la Chancellerie fédérale, les déclarations sont diffusées **au plus tard deux semaines avant la votation à une heure de grande écoute**.

Les déclarations de membres du Conseil fédéral à la radio et à la télévision rencontrent un **large écho dans la population**<sup>94</sup>. Une enquête nationale de la SSR de juin 1997 a révélé qu'un peu moins de la moitié des sondés (47 %) avait suivi une ou plusieurs déclarations de conseillers fédéraux concernant des objets mis en votation. Selon le rapport d'enquête, ces déclarations, dans leur forme actuelle, sont généralement considérées comme **importantes et utiles**<sup>95</sup>. La **majorité des personnes interrogées** (61 %) qui avaient suivi des déclarations du Conseil fédéral à la radio ou à la télévision ont estimé que la **diffusion de ces déclarations est importante** car elle est le meilleur moyen d'atteindre un **grand nombre de citoyens**.

## 6.2.10 Appréciation

Les **déclarations du Conseil fédéral sont un instrument important et largement apprécié** d'information du Gouvernement avant les votations fédérales. Elles ne font guère l'objet de contestations. On considère qu'il va de soi que les citoyens doivent pouvoir connaître l'avis et les arguments du Conseil fédéral avant les votations.

Les spécialistes de la communication ont à plusieurs reprises **mis en question la forme de la déclaration**. Ils critiquent surtout le fait que ces déclarations sont souvent trop longues et qu'elles sont toujours conçues de la même manière, ce qui donne une impression de répétition ennuyeuse. Certains membres du Conseil fédéral ont essayé de procéder à l'enregistrement en pleine nature ou devant un décor symbolique, mais ces essais n'ont pas eu le succès désiré. Le large degré d'acceptation des déclarations par la population montre qu'elles sont appréciées dans leur **forme traditionnelle**.

Le **moment choisi pour la diffusion** est important. Étant donné que de nombreuses personnes **votent par correspondance**<sup>96</sup>, il importe que la SSR et les radios locales diffusent les déclarations avant que les votants **remplissent leur bulletin de vote**. Le GT CSIC veut faire en sorte que les émetteurs de la SSR diffusent les déclarations **quatre à cinq semaines avant la votation**.

---

<sup>93</sup> Les télévisions locales n'ont jusqu'ici montré aucun intérêt pour une diffusion de ces déclarations.

<sup>94</sup> Analyse VOX n° 70 de mai 2000 relative aux accords bilatéraux. Audience des émissions télévisées à thème politique : 77%. Audience des émissions radio : 57% des participants.

<sup>95</sup> Les déclarations du Conseil fédéral, juin 1997, SSR, Service de la recherche (confidentiel)

<sup>96</sup> Selon l'analyse VOX n° 73 (p. 7), lors de la votation du 4 mars 2001, 60 % des votants - voire 70 % en Suisse allemande - ont recouru au vote par correspondance. Lors de la votation du 26 novembre 2000, 54 % avaient voté par correspondance (VOX n° 72, p. 7).

## Déclarations à la radio et à la télévision : conclusions

8. Les déclarations du Conseil fédéral ne devraient pas durer plus de **trois à quatre minutes**. Les observations faites par la SSR montrent qu'une telle durée a des **incidences optimales**.
9. Les déclarations doivent de préférence être enregistrées **dans le bureau du chef de département ou dans un studio de télévision**. L'**arrière-plan** doit être aussi **neutre** que possible.
10. Il convient de renoncer aux **éléments symboliques** ou de ne les utiliser qu'avec **retenue**.

### 6.2.11 Débats contradictoires à la radio et à la télévision

Si les membres du Conseil fédéral hésitaient, jusqu'à la fin des années 80, à prendre part à des **débats contradictoires diffusés par la radio et la télévision**, la situation s'est fondamentalement modifiée depuis quelques années. De nos jours, les **conseillers fédéraux sont de plus en plus disposés à participer à de tels débats**.

Les débats contradictoires à la télévision sont organisés par la SSR en fonction de la région linguistique. Trois émissions phares figurent au premier plan : **Arena** pour l'émetteur alémanique **SF DRS**, **Droit de cité** pour la **TSR**, et **Democrazia diretta** pour la **TSI**. Bien que l'émission **Arena** soit diffusée à une heure tardive, elle suscite, par son caractère polémique, un grand intérêt auprès du public. Même les téléspectateurs qui s'intéressent peu à la politique sont incités à suivre le débat. Souvent, le contenu informatif est quelque peu sacrifié par rapport à l'aspect médiatique, surtout lorsqu'il s'agit de thèmes qui soulèvent les émotions ou lorsqu'un des participants organise une mise en scène, par exemple en invitant des personnalités qui adoptent un certain rôle ou qui font des déclarations fracassantes, provoquant les applaudissements, ou au contraire la désapprobation.

#### Données Télécontrol concernant „Arena“ (SF DRS) pour la période du 1.1.2000 au 30.06.2001

Ø part de marché<sup>97</sup>: 29,8

Ø téléspectateurs<sup>98</sup>: 267 000

Téléspectateurs (maximum) : 572 000 (14.4.00: arrêt Uriella: les suites) / part de marché: 52,2

Téléspectateurs (minimum) : 133 000 (15.6.01: Gentech: Chance oder Risiko) / part de marché: 17,0

Âge moyen : 57,5

Appréciation : 4,7 (échelle 1 – 6)

Diffusion : le vendredi à 22.20 h ; cible : téléspectateurs de plus de 18 ans (18+)

Source : SSR, Service de la recherche, mandat de la Chancellerie fédérale (août 2001)

<sup>97</sup> La part de marché indique le taux d'écoute d'un émetteur ou d'une émission par rapport à l'écoute globale de la télévision, en nombre de ménages ou de personnes pendant la période considérée.

<sup>98</sup> Nombre de personnes (en milliers) faisant partie de ménages disposant de la télévision (y compris les invités) qui ont regardé une émission.

Sur la TSR, les votations sont traitées principalement par l'émission "Droit de cité", diffusée le dimanche matin et reprise le soir même. Cette émission suscite aussi un vif intérêt auprès des téléspectateurs. Elle se déroule en l'absence de public. Les téléspectateurs peuvent poser des questions aux participants par téléphone.

**Données Télécontrol concernant „Droit de cité“ (TSR) pour la période du 1.1.2000 au 30.06.2001**

Ø part de marché: 27,8

Ø téléspectateurs: 54 000

Téléspectateurs (max.) : 112 000 (23.01.00: Faire payer les vieux?) / part de marché: 43,9

Téléspectateurs (min.) : 20 000 (2.07.00: Les animaux sont-ils des choses?) / part de marché: 16,8

Âge moyen : 58,4

Appréciation : aucune indication

Diffusion : le dimanche à 11.45 h ; cible : téléspectateurs de plus de 18 ans (18+)

Source : SSR, Service de la recherche, mandat de la Chancellerie fédérale (août 2001)

Sur la TSI, les débats contradictoires ont lieu en prévision des votations fédérales surtout dans l'émission "Democrazia diretta". Cette émission, enregistrée en studio, est diffusée certains dimanches, en général avant le journal télévisé de 20 heures, soit à une heure de grande écoute ; elle est rediffusée sur TSI 2. Elle suscite également un grand intérêt auprès du public.

**Données Télécontrol : „Democrazia diretta“ (TSI 1) pour la période du 1.9.2000 au 30.05.2001**

Ø part de marché: 36,1

Ø téléspectateurs: 38 000

Téléspectateurs (max.) : 63 000 (18.02.01: votation cantonale tessinoise) / part de marché: 55,7

Téléspectateurs (min.) : 9 000 (14.9.00: votation fédérale) / part de marché: 10,0

Âge moyen : 61,3

Appréciation : aucune indication

Diffusion : le dimanche à 19.15 h ; cible : téléspectateurs de plus de 18 ans (18+)

**Données Télécontrol ; „Democrazia diretta“ (TSI 2) pour la période du 1.9.2000 au 30.05.2001**

Ø part de marché: 10,3

Ø téléspectateurs: 10 000

Téléspectateurs (maximum) : 30 000 (17.9.00: débat) / part de marché: 26,7

Téléspectateurs (minimum) : aucune indication

Âge moyen : 56,7

Appréciation : aucune indication

Diffusion : le dimanche (heure variable) ; cible : téléspectateurs de plus de 18 ans (18+)

Source : SSR, Service de la recherche, mandat de la Chancellerie fédérale (août 2001)

### 6.2.12 Appréciation

La **présence de conseillers fédéraux** et leur disponibilité pour se confronter à des **arguments contradictoires** est **appréciée**, et de plus en plus **attendue**. Il suffit qu'un membre du Conseil fédéral refuse de participer à une émission (par exemple Arena) pour que cela provoque des réactions, généralement négatives.

Comme, de leur côté, les organisateurs ont intérêt à s'assurer la présence d'un membre du Conseil fédéral, ils tiennent compte des vœux des magistrats quant à la qualité des opposants et aux bases de discussion.

Il faut se demander si les débats télévisés avant les votations doivent toujours suivre le **même schéma** dans les différentes régions linguistiques. Cette question vise en particulier la forme de l'émission "Arena", où la dramatisation et la mise en valeur des aspects émotionnels tend à l'emporter sur l'exposé objectif des différents points de vue.

#### Débats contradictoires à la radio et à la télévision : conclusions

- |    |   |
|----|---|
| 11 | Il appartient aux conseillers fédéraux eux-mêmes de décider s'ils entendent prendre part à un débat contradictoire. |
| 12 | Leur participation est décidée cas par cas.   |

### 6.2.13 Internet (voir aussi § 4.2.3 Informatisation)

La plupart des **textes imprimés** (communiqués, documentation, explications du Conseil fédéral), de même que les **déclarations officielles**, sont aujourd'hui diffusés également sur les sites Internet de la Chancellerie fédérale et des départements responsables. Les explications du Conseil fédéral incluent l'avis de minorités importantes. Les services du Parlement offrent, pour les objets importants, une information abondante comprenant des liens qui renvoient aux débats au plénum et aux arguments des comités pour et contre.

Internet ne s'est pas encore imposé en Suisse comme **source d'information** servant à la formation de l'opinion pour les campagnes précédant les votations. Selon l'analyse VOX n° 72 relative aux votations fédérales du 26 novembre 2000, cinq pour cent seulement des votants ont consulté Internet, alors qu'une étude semblable effectuée en Amérique du Nord a montré que 35 % des citoyens des États-Unis avaient recherché des informations générales sur la politique, les campagnes ou des

thèmes déterminés dont les médias s'étaient fait l'écho<sup>99</sup>. Une autre étude a montré que, à l'occasion de la campagne présidentielle de 2000, quelque 18 pour cent des citoyens des États-Unis avaient cherché des informations sur Internet. En 1996, ce chiffre n'était encore que de quatre pour cent. Priés d'indiquer pourquoi ils avaient choisi Internet comme moyen d'information, près de la moitié des internautes ont indiqué "convenience"<sup>100</sup> comme motif principal de leur recours au réseau<sup>101</sup>.

## 6.2.14 Appréciation

Internet permet aux personnes intéressées de s'informer à peu de frais. Son importance est appelée à augmenter avec l'introduction du vote en ligne (**E-Voting**)<sup>102</sup>. Il faudra se demander alors s'il faut augmenter l'offre d'**informations officielles par voie électronique** dans les campagnes précédant les votations. La fourniture par voie électronique d'informations relatives aux votations posera des exigences élevées pour la Confédération. La tâche assumée jusqu'ici par les médias et consistant à structurer et à pondérer les informations (rôle de filtre) sera assumée par chaque citoyen. Il s'agira donc de fournir sur Internet des informations de manière particulièrement claire et compréhensible, ce qui suppose que l'on sache séparer les éléments essentiels des éléments accessoires<sup>103</sup>. Un avantage d'Internet est qu'il permet d'actualiser régulièrement les contenus et, au besoin, de rectifier rapidement les affirmations erronées ou fallacieuses.

Le GT CSIC est opposé à une **simple réutilisation des informations** sur Internet. Il faut au contraire considérer le réseau comme un **canal d'information sui generis**, obéissant à ses propres règles.

La question de la forme que doit prendre l'engagement des autorités sur Internet n'est pas encore tranchée<sup>104</sup>. Les activités suivantes sont déjà une réalité sur le réseau, ou sont envisageables : contributions rédactionnelles (texte), explication des objets mis en votation, graphiques et illustrations, séquences enregistrées (déclarations à la radio et à la télévision, contributions des médias), émissions de radio, dialogues en direct (chats), forums de discussion (newsgroups), listes de distribution (mailing lists). Selon Otfried Jarren, professeur de journalisme à Zurich, la transparence ne résulte pas automatiquement de la diffusion d'informations en grande quantité<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> L'institut Thomas Opinion Research (États-Unis) a conduit du 21 au 26 novembre 2000 une enquête auprès de 1006 adultes (<http://democracyonline.org/databank/dec2000survey.shtml>).

<sup>100</sup> Convenience = commodité, confort, facilité d'utilisation

<sup>101</sup> Les résultats se basent sur une enquête téléphonique de "Princeton Survey Research Associates" auprès de 8 378 citoyens des États-Unis âgés de plus de 18 ans pendant la période allant du 10 au 26 novembre 2000 (<http://www.people-press.org/online00rpt.htm>).

<sup>102</sup> E-Voting = élections et votations par Internet

<sup>103</sup> Linder Wolf, Gutachten zum E-Voting (expertise concernant le vote par Internet, pas encore publiée), pp. 8 s.

<sup>104</sup> Faut-il présenter exclusivement la position des autorités ou au contraire donner l'avis circonstancié des positions en présence sur une plate-forme neutre ?

<sup>105</sup> Jarren Otfried, 1998, Internet – neue Chancen für die politische Kommunikation (Internet : nouvelles perspectives pour la communication politique), in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 40: 13-21, cité par Linder Wolf, Gutachten zum E-Voting (expertise concernant le vote par Internet), p. 8

Il faut aussi se demander comment réagir face aux **activistes qui se servent d'Internet**. Les nouvelles technologies de communication et d'information permettent, par exemple au moyen de la messagerie électronique (e-mail), d'envoyer en quelques heures des milliers d'informations prétendument "exclusives" et en réalité fausses et de manipuler ainsi l'opinion publique, selon un procédé qui risque de faire boule de neige<sup>106</sup>. Le développement des moyens d'information et de communication exige des analyses approfondies.

### **Internet : conclusions**

- 13 Les **arguments essentiels** du Conseil fédéral doivent être **accessibles sur Internet**.
- 14 Les informations diffusées sur Internet doivent être **présentées d'une manière appropriée à ce moyen d'information**. Il faut en particulier veiller à fournir des **textes courts**. Les documents complémentaires peuvent être offerts au téléchargement (par exemple en format PDF). Le GT CSIC pense qu'il serait avantageux d'intégrer les rédacteurs de pages Internet aux services d'information,
- 15 Il faut encourager la **diffusion de communiqués par messagerie sur abonnement** (système "push"). Les communiqués doivent être classés selon certains critères (selon le thème ou l'expéditeur, par exemple). L'abonnement doit être offert gratuitement sur demande.
- 16 Il convient d'apporter une attention particulière au **développement** et à la **diffusion de modes interactifs** (dialogue en direct ou chat, forums de discussion ou newsgroups), et favoriser le dialogue entre les autorités et les citoyens.
- 17 Lorsque des **liens vers d'autres sites** sont fournis, il faut veiller à l'**équilibre** et à l'**égalité de traitement de tous les acteurs**. Il faut éviter soigneusement toute apparence d'arbitraire.
- 18 Des **éléments audiovisuels** (par exemple des déclarations de conseillers fédéraux à la radio et à la télévision, des conférences de presse) pourront être ajoutés en fonction du développement de la technique.
- 19 La **conférence de presse du Conseil fédéral** après sa séance hebdomadaire, ainsi que la **séance d'information marquant le début de la campagne en vue de la votation** devront être diffusées sur Internet dès que cela sera techniquement possible.

### **6.2.15 Réponse aux demandes de renseignements**

Le département compétent continue à s'acquitter de son **mandat d'informer régulièrement** pendant la phase préparatoire de la votation. Les collaborateurs du service d'information répondent (par écrit ou par téléphone) aux questions des citoyens et mettent à disposition tous les documents importants.

---

<sup>106</sup> Chaque abonné est invité à retransmettre le message à un certain nombre de personnes (par exemple ses amis).

## 6.3 Mesures particulières

### 6.3.1 Corporate Design (identité visuelle)

Pour certaines campagnes, on a eu recours à un véritable **Corporate Design (identité visuelle)** ou tout au moins à un **logo** utilisé systématiquement. À titre d'exemple, tous les documents relatifs à la votation sur la nouvelle Constitution fédérale d'avril 1999 affichaient une croix blanche sur fond rouge qui les rendaient facilement identifiables, d'autant que la procédure a été relativement longue. De même, l'adoption d'une présentation uniforme pour les brochures du Conseil fédéral en vue des votations permet de les reconnaître assez facilement.

### 6.3.4 Appréciation

Il ne semble pas judicieux de recourir à une identité visuelle propre pour chaque votation. Le coût en serait très élevé et la multiplication des logos à l'occasion des nombreuses votations qui ont lieu chaque année sur des objets divers finirait par lasser la population. Le logo n'exercerait ainsi plus son rôle identificateur.

#### **Corporate Design (identité visuelle) : conclusions**

- 20 Il convient de renoncer en général au recours à une **identité visuelle** pour les votations.
- 21 L'usage d'une identité visuelle (Corporate Design) n'est recommandé que pour les **campagnes thématiques de longue durée** (par exemple, adhésion à l'ONU). Dans de tels cas, il est indiqué d'utiliser la même identité visuelle lors de la campagne en vue de la votation.

### 6.3.3 Brochures

Les responsables de départements ou d'offices ont produit des brochures d'information en relation avec plusieurs votations : par exemple pour le vote de 1992 sur l'EEE, mais aussi pour des objets plus récents, comme la votation concernant l'initiative sur la protection génétique de juin 1998, le projet de financement des transports publics de novembre 1998 ou encore la votation sur les accords bilatéraux avec l'Union européenne de mai 2000.

### 6.3.4 Appréciation

Les brochures se prêtent bien à la **diffusion d'informations par les autorités**. Elles sont utilisées pour des objets particulièrement importants et lors de votations. Une brochure exige cependant du lecteur qu'il lui accorde **le temps et l'attention nécessaires**, que seul un petit nombre de citoyens est prêt à lui consacrer. Il s'agit d'un moyen particulièrement approprié pour **sensibiliser le lecteur à certains thèmes**, pour lui fournir des **informations complexes**, et pour représenter certains aspects au moyen d'**illustrations** et de **graphiques**.

Toutefois, les frais d'élaboration, d'impression et de distribution d'une telle brochure sont élevés et ne se justifient donc que pour des objets de première importance.

Au cours de la campagne proprement dite, il faut veiller à observer les **principes régissant l'information des autorités** et éviter toute simplification abusive, toute dramatisation et tout sensationnalisme.

#### Brochures : conclusions

- 22 Les thèmes doivent être **exposés de manière complète**, en évitant toute **simplification excessive**. Tout recours à des arguments émotionnels doit être évité pendant la période précédant une votation.
- 23 Il faut accorder une importance particulière à la distribution des brochures, de manière à éviter tout **gaspillage**. Si un **fichier de destinataires** est utilisé, il convient d'observer les **dispositions juridiques relatives à la protection des données**.

### 6.3.5 Courrier des lecteurs

Les **lettres de lecteurs** intéressent particulièrement la population. Lors du vote sur les accords bilatéraux avec l'Union européenne du 21 mai 2001, 51% des votants avaient lu les lettres de lecteurs parues dans des journaux et revues. Ce chiffre confirme les observations faites lors de votations précédentes<sup>107</sup>.

Lors de la votation de juin 1999 concernant la loi sur l'asile, L'Office fédéral des réfugiés (ODR) a rédigé, à la demande des trois partis gouvernementaux, des **lettres-types de lecteurs** et les a envoyées aux sections des partis, afin de servir de modèles. Ce procédé était usuel depuis plusieurs années. Le parti gouvernemental opposé à la position du Conseil fédéral a jugé scandaleuse cette prestation de l'administration fédérale et attiré l'attention des médias sur cette situation. La campagne ne suscita toutefois pas de grandes émotions.

---

<sup>107</sup> Analyse VOX n° 70 relative à la votation sur les accords bilatéraux avec l'UE de mai 2000, p. 12.

Par ailleurs, à l'occasion de plusieurs votations, par exemple concernant les accords bilatéraux, des **lettres de lecteurs** ont propagé de **fausses rumeurs** qui ont été prises comme argent comptant par de nombreuses personnes, malgré une rectification des autorités.

### 6.3.6 Appréciation

Le fait de rédiger des **modèles de lettres de lecteurs** contrevient au principe de la transparence. Il est donc proscrit pour les autorités. Si des lettres de lecteurs propagent des **erreurs**, il est possible de demander un rectificatif à la rédaction responsable. Le Conseil de la presse a publié le 30 mars 2000 un avis concernant le journal de la Coop dans lequel il fait valoir que, si une rédaction constate, après la publication d'une **lettre de lecteur**, que celle-ci contient des affirmations manifestement erronées, la rédaction est tenue de publier un **rectificatif**<sup>108</sup>.

#### Lettres de lecteurs : conclusions

- 24 Une **autorité n'a pas le droit** de rédiger des modèles de lettres de lecteurs.
- 25 Il faut faire preuve de retenue lorsqu'il s'agit de **rectifier des lettres de lecteurs**. Les **opinions personnelles ne doivent pas être corrigées**. En revanche, un **rectificatif peut être demandé** lorsque de **graves affirmations, objectivement fausses ou fallacieuses**, sont publiées.

## 6.4 Budget de la communication et affectation des moyens

À quelques exceptions près, les coûts de l'information à l'occasion des campagnes précédant les votations sont imputés au budget ordinaire des départements et offices concernés. Des crédits d'information spéciaux ont été alloués par le Parlement pour les votations sur l'EEE en 1992<sup>109</sup> et sur les accords bilatéraux avec l'UE en mai 2000<sup>110</sup>. Le crédit d'information pour la réforme de la constitution n'a pas été voté par le Parlement mais imputé au budget du secrétariat général du DFJP et de l'Office fédéral de la justice<sup>111</sup>.

En 1996 le Conseil fédéral a été chargé par une motion relative aux objectifs des grandes lignes "de prendre des mesures visant à renforcer l'information de la population sur les rapports et les interdépendances entre les développements suisses, européens et internationaux"<sup>112</sup>. Dans le rapport

<sup>108</sup> N° 9 / 2000: Leserbriefe / Berichtigungspflicht (lettres de lecteurs : droit de réponse), "Coop-Zeitung", avis du Conseil suisse de la presse du 30 mars 2000, Source : <http://www.presserat.ch/12630.htm>

<sup>109</sup> Crédit additionnel de 5,9 millions de francs

<sup>110</sup> Le budget de la communication 2000 atteignait à peine 1,6 million de francs

<sup>111</sup> Les coûts de communication se sont montés, de 1995 à avril 1999, à 1,8 million de francs

<sup>112</sup> 96.3195 – Motion de la commission du Conseil national. Rapports entre l'évolution des situations en Suisse, en Europe et

sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral affirmait vouloir promouvoir la conscience qu'a le public des marges de manœuvre dont dispose la Suisse dans les négociations, ainsi que les contraintes qui s'exercent sur notre pays, en renforçant les activités d'information et de formation<sup>113</sup>. L'Assemblée fédérale a inscrit au budget 2001 un crédit de 1,2 million de francs pour une campagne d'information en faveur de l'adhésion à l'ONU<sup>114</sup>.

Le Conseil fédéral a toujours porté la plus grande attention à la manière dont **ces crédits sont utilisées**. Lors du vote sur l'EEE de 1992, par exemple, il avait été envisagé de lancer une campagne par affiches, annonces, brochures et une exposition. Après une discussion approfondie, le Conseil fédéral avait finalement renoncé à recourir à des **annonces** et à des **affiches**.

Les premières expériences avec une **campagne d'affichage** proprement dite ont été faites en **1998** par le DFJP à l'occasion de la votation sur la **réforme de la Constitution**. Elle a eu lieu avant la campagne proprement dite afin d'éviter qu'elle empiète sur le processus de formation de l'opinion. La campagne d'affichage a attiré l'attention sur la réforme de la constitution à une période pendant laquelle il n'y avait pas d'événements saillants. On avait en outre prévu de sensibiliser à nouveau la population lors de la phase finale du débat parlementaire. Quelques réactions négatives isolées se sont faites entendre ("beaucoup d'argent claqué pour rien"), mais les critiques restèrent modérées. Cette campagne d'affichage a coûté quelque 700 000 francs. Dans un entretien accordé au "Sankt-Galler Tagblatt", le conseiller fédéral Arnold Koller avait défendu la légitimité de la campagne d'affichage en affirmant que la **Confédération devait avoir le courage d'informer** dès lors qu'aucun **lobby** (groupe de pression) ne le faisait pour elle<sup>115</sup>.

Lors des **élections au Conseil national de 1999** le Conseil fédéral avait approuvé, malgré quelques réserves, une **campagne d'information et de sensibilisation du DFI** dans le but de contrer la tendance à la baisse du taux de participation aux élections, constatée depuis plusieurs années<sup>116</sup>. Il s'agissait d'une part d'inciter les électeurs à faire usage de leur droit de vote, et par ailleurs d'attirer l'attention sur la sous-représentation des femmes au Parlement. Toutefois, la Commission des finances n'a pas accordé le crédit supplémentaire de 248 000 francs alloué par le Conseil fédéral, de sorte que la campagne d'affichage ne put avoir lieu.

---

dans le monde

<sup>113</sup> Rapport du Conseil fédéral concernant la politique extérieure 2000, § 3.1.2.2, p. 36 (FF 2001 272)

<sup>114</sup> Interpellation en suspens du groupe UDC (01.3440 Adhésion de la Suisse à l'ONU. Soutien de l'administration fédérale à la campagne de votation).

<sup>115</sup> Cité dans : TRIMEDIA, Bilanz Plakatkampagne Revision Bundesverfassung (bilan de la campagne d'affichage relative à la révision de la Constitution fédérale), 31 août 1998, p. 10

<sup>116</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 31 mars 1999

## 6.5 Recours à des moyens de communication commerciaux

Les comités de campagne ont largement recours à des moyens publicitaires achetés à grands frais et susceptibles d'influer sur l'opinion, tels que des **affiches** et des **annonces**. Or ces moyens publicitaires ont tendance à privilégier les **affirmations sous forme de slogans suggestifs et émotionnels** qui risquent de **reléguer les arguments rationnels à l'arrière-plan** ou d'introduire des **distorsions**. Lorsque certains intervenants acquièrent une **position dominante**, des **déséquilibres** peuvent se produire dans la **perception** de la population. Ces moyens d'influencer l'opinion se distinguent d'autres contributions au débat (par exemple dans les comptes rendus des médias) par leur **caractère répétitif** et par la **manière de présenter les arguments**.

Jusqu'ici, la Confédération a renoncé, pour des motifs politiques, juridiques et financiers, à recourir, pour ses campagnes, à des moyens tels qu'affiches, annonces, films, ou messages publicitaires à la radio et à la télévision<sup>117</sup>. Une seule exception a été faite pour la réforme de la constitution. De façon générale, l'administration se méfie du caractère émotionnel et réducteur de la publicité et considère qu'il s'agit là d'un moyen peu approprié pour les communications des autorités fédérales<sup>118</sup>. En revanche, les opposants recourent toujours plus à la publicité politique pour atteindre leurs buts. L'absence de la Confédération sur ce plan fait apparaître un certain **déficit de communication**. Il est devenu impossible, dans le débat public, de contrer adéquatement les arguments assésés à coups de slogans, de provoquer la réflexion politique et de sensibiliser la public à certaines réalités ou questions. A cet égard, la publicité a ses qualités propres<sup>119</sup>.

S'agissant du recours aux moyens de communication commerciaux, il convient de distinguer entre les **campagnes thématiques**, qui sont à long terme, et les **campagnes précédant les votations**, qui sont à court terme.

### 6.5.1 Campagnes thématiques

Le débat démocratique sur les questions fondamentales ne débute pas avec les campagnes précédant les votations. Il peut être alimenté au moyen de **campagnes thématiques**, qui ne visent ni à convaincre ni à préparer des décisions (ceci n'intervient que dans des phases ultérieures), mais plutôt à éveiller l'intérêt et à transmettre des informations objectives. Il s'agit de rendre la population **attentive** à certains thèmes et de communiquer des **informations de base**, de la familiariser avec différentes manières de voir, et d'étayer le discours politique. Un exemple de campagne thématique a été la **campagne d'affiches** qui a précédé la **votation sur la nouvelle Constitution fédérale** en été

---

<sup>117</sup> Il est fait abstraction ici des campagnes d'information, de prévention et de sensibilisation concernant, par exemple, le recensement de la population, le sida, ou l'alcool.

<sup>118</sup> Sigg Oswald (juin 1999), article sur le thème "Politik und Werbung" (politique et publicité)

1998. Près d'un an avant la votation d'avril 1999, pendant une période relativement calme, cette campagne a servi à attirer l'attention de la population sur la réforme et à la préparer à la phase finale du débat parlementaire.

Pour ce genre de campagnes, l'usage d'affiches et d'annonces est envisageable. Les annonces influencent surtout les catégories socioprofessionnelles supérieures à partir de 25 ans, tandis que les affiches sont susceptibles d'atteindre toutes les couches de la population, en particulier les personnes qui ne lisent pas de journaux. Grâce à leur caractère répétitif, les campagnes d'affiches et d'annonces ont un large écho. Elles permettent de donner des impulsions à intervalles réguliers et de renforcer ainsi les informations transmises sur une période prolongée.

Le GT CSIC considère que le Conseil fédéral doit, lorsqu'il prévoit une campagne thématique, en approuver très tôt le concept et l'enveloppe budgétaire. Quant à la mise en œuvre de la campagne, elle incombe du département compétent. L'Office de la justice a confirmé, à l'intention du GT CSIC, que les **bases légales des campagnes thématiques** figurent en principe dans la **LOGA**. Par contre, le financement nécessite une **décision formelle du Parlement** précisant l'emploi qui sera fait des fonds. Les prescriptions relatives aux compétences en matière de dépenses doivent être observées.

Les campagnes thématiques précèdent les campagnes en vue des votations. Elles n'interviennent pas directement dans le **processus de formation de l'opinion**. Le Confédération bénéficie d'une plus grande latitude pendant cette première phase. Malgré cela, une certaine **retenue** est de mise, eu égard aux coûts, ainsi que pour des motifs politiques. Les campagnes thématiques doivent être réservées aux **questions de fond** dont les conséquences se manifesteront à long terme.

### **Campagnes thématiques : conclusions**

- 26 Les **campagnes thématiques** sont juridiquement admissibles. Elles sont appropriées pour **transmettre des informations de base** à l'ensemble de la population et pour **éveiller son intérêt** en relation avec un thème, plusieurs mois avant la votation. A cause de leur coût et pour des raisons de principe, elles doivent être utilisées avec retenue et réservées exclusivement à des affaires d'une importance primordiale.
- 27 La **conception générale** d'une campagne thématique doit être approuvée par le **Conseil fédéral**. Le **budget de la campagne** doit être approuvé par le **Parlement**.

---

<sup>119</sup> Sigg Oswald (juin 1999), article sur le thème "Politik und Werbung" (politique et publicité)

## 6.5.2 Campagnes précédant les votations

Contrairement aux campagnes thématiques, les campagnes précédant les votations concernent la phase proprement dite de **formation de l'opinion et de prise de décision**. Des règles plus strictes s'appliquent dès lors en ce qui concerne les informations émanant des autorités, que ce soit sous l'angle de l'intensité ou sous celui de l'utilisation des deniers publics.

Les **experts juridiques** ont des avis divers quant à savoir si la **communication commerciale** est compatible avec la **législation** en vigueur et si elle peut être utilisée pour les campagnes précédant les votations. Une **majorité** de juristes estime que les bases légales actuelles n'autorisent **aucune communication commerciale** des autorités au cours de la campagne. Une **minorité** est d'avis que **tous les moyens** (y compris publicité, relations publiques) **sont admissibles**, ce qui est déterminant étant non pas le choix des moyens mais le **respect des principes régissant les informations émanant des autorités**. Aucune base juridique n'autorise le recours à des arguments de type publicitaire, suggestif ou émotionnel.

**Quelle que soit l'opinion juridique correcte**, le GT CSIC est d'avis qu'il faut continuer à **s'en tenir à la pratique suivie jusqu'ici et renoncer à toute communication à caractère publicitaire pendant les campagnes précédant les votations**. Le Conseil fédéral et le département responsable disposent, pour faire valoir la position du Gouvernement, de possibilités en suffisance avec les divers moyens traditionnels : explications du Conseil fédéral, déclarations à la radio et à la télévision, conférences de presse, entre autres. Il convient donc de **laisser les campagnes publicitaires à base d'affiches et d'annonces aux comités privés et aux particuliers**.

### Campagnes précédant les votations : conclusion

28 Pour des **raisons juridiques et politiques**, les **formes commerciales de communication** ne sont pas indiquées pour les campagnes précédant les votations. Elles ne sont pas non plus **nécessaires à la communication d'informations**. Le Conseil fédéral et les autorités ont **suffisamment d'autres moyens de s'adresser à la population**.

La question du recours aux moyens commerciaux de communication se pose lorsque **aucun comité ne soutient la position gouvernementale**, alors que l'opinion contraire est **propagée de manière prédominante et systématique**. Il serait souhaitable que le **législateur** procède à une **discussion de fond** sur ce point délicat de la **politique d'information** et de la **politique nationale**.

Indépendamment de la querelle de juristes sur ce point, le GT CSIC est d'avis qu'il conviendrait, pour des raisons politiques, de **créer ou de préciser des articles de loi spécifiques** pour le cas où des **formes de communication commerciales seraient un jour utilisées**. Il reste que des **motifs importants s'opposent à l'usage de la communication commerciale dans les campagnes**

### **précédant les votations :**

- Des considérations de politique nationale militent contre l'usage, par le Gouvernement, de moyens publicitaires susceptibles d'avoir un impact massif pendant la période précédant immédiatement une votation.
- La publicité implique une simplification et une dramatisation problématiques pendant la phase déterminante pour la prise de décision, qui exige des autorités une informations bien différenciée.
- Il est difficile d'imaginer une situation où aucun moyen autre que commercial n'existerait pour atteindre un but déterminé (par exemple la rectification d'affirmations erronées).
- L'engagement politique en faveur des propositions gouvernementales serait dévalorisé. Ce serait en quelque sorte comme si le Gouvernement se déléguait cette tâche à lui-même.

Le GT CSIC est d'avis qu'il convient d'examiner cette question dans un contexte plus large (voir § 6.6).

## **6.6 Déséquilibres dans la perception**

Le § 2.2 faisait valoir que les citoyens ont le **droit de connaître tous les faits, avis et arguments de tous les acteurs principaux**. Le principe de **proportionnalité** exige que tous les acteurs bénéficient de **l'égalité des chances** dans les campagnes précédant les votations. Ce n'est qu'à condition de connaître toutes les opinions pertinentes que les citoyens peuvent prendre une décision fondée en connaissance de cause. Si un parti accapare une **position dominante** dans une campagne, la **formation libre et authentique de la volonté politique peut être compromise**.

Un problème fondamental se pose lorsque **l'espace publicitaire est occupé de manière unilatérale**. Les citoyens ne savent pas toujours qui se cache derrière une campagne ni quels sont les intérêts en jeu. La domination du paysage publicitaire provoque un **déséquilibre dans la perception**.

**Deux questions fondamentales** se posent :

- Par quels moyens peut-on **empêcher ou corriger un déséquilibre dans la perception** ?
- Par quels moyens peut on **garantir le respect du principe de la proportionnalité (chances égales pour tous les acteurs)** ?

### **Déséquilibres dans la perception : conclusions**

29 Selon le GT CSIC le recours par les autorités à la communication commerciale ne peut tout au plus être envisagé que lorsque les conditions suivantes sont réunies :

1. un **grand déséquilibre** dans la perception ne peut pas être **corrigé** par d'autres moyens ;
2. une **base légale** claire existe à cet effet ;
3. cette forme de communication est intégrée dans une **conception d'ensemble** de l'emploi des fonds publics dans le **processus démocratique**.

La question de savoir s'il faut **créer une base légale ou préciser une disposition existante** doit être examinée dans un **conteste plus large** qui dépasse le cadre de la présente étude. Les interventions suivantes sont en suspens devant le Parlement :

- 99.427 Initiative parlementaire Stamm. **Campagnes de votation. Création d'une autorité de recours**

La Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national a proposé le 26 octobre 2001 par 13 voix contre 9 la création d'une instance de recours contre la propagande déloyale en matière de votations.

- 99.430 Initiative parlementaire Gross. **Campagnes de votation. Publication des montants de soutien importants.**

En outre, le président du Conseil national Peter Hess a déclaré le 11 juin 2001 devant le Parlement qu'il entendait examiner la question de l'**inégalité des chances** entre partisans et opposants lors des campagnes précédant les votations. La présidente du Conseil des États, Françoise Saudan, a également fait part de ses doutes quant à l'**égalité des chances** de tous les acteurs.

Par ailleurs, la **Commission permanente du Conseil de l'Europe** a adopté le 22 mai 2001 une recommandation demandant que les **partis politiques reçoivent des contributions financières de l'État**.

Les interventions pertinentes font l'objet de l'annexe 4.

## 7 Conclusion

Si la démocratie peut être correctement définie comme le pouvoir de la majorité, il semble logique que les autorités participent activement aux campagnes précédant les votations. Le contraire serait incompréhensible. Un Gouvernement qui s'engage, à titre d'autorité collégiale, auprès des partis, des cantons, des commissions parlementaires et du Parlement, pour y obtenir des majorités, ne peut, lorsqu'il y va de la décision populaire finale, se retirer du débat et se croiser les bras.

De nos jours, l'engagement du Conseil fédéral, et des autorités en général, dans les campagnes précédant les votations, est non seulement accepté, il est attendu. Dans la période qui précède une votation populaire, la mission du Gouvernement ne consiste pas seulement à informer les citoyens de manière complète, mais aussi à lui expliquer sa position et les motifs qui l'animent.

Les mutations politiques, sociales et médiatiques décrites dans le présent rapport ont transformé, au cours des dernières années, le rôle des autorités fédérales dans les périodes précédant les votations. L'activité d'information de l'État fédéral, légitimée par l'élargissement de son mandat légal en tant que fournisseur de prestations, a pris, en fonction des objets mis en votation, de nouvelles formes. Il a semblé important, à la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), d'examiner cette question dans son ensemble, d'analyser certaines campagnes, et de tenter, notamment à la faveur de deux expertises, de définir des règles conformes à la démocratie pour les activités futures.

L'engagement du Conseil fédéral et des autorités doit être exempt de tout arbitraire. Comme le souligne le présent rapport, la communication émanant des autorités doit obéir à des principes de continuité, de transparence, d'objectivité et de proportionnalité.

Le présent rapport vise à dissiper le manque de transparence qui a pu être constaté dans ce domaine et contribuer ainsi au débat politique. Il ne doit pas être conçu comme un cadre rigide et définitif auquel les campagnes futures devraient se conformer, mais bien comme un guide dont on pourra s'inspirer pour orienter les activités de communication.

## **8 Annexe 1 : Composition du groupe de travail (GT CSIC)**

### **Collaborateurs de l'administration fédérale ayant participé au projet**

- ChF Achille Casanova, vice-chancelier, porte-parole du Conseil fédéral, président du GT CSIC  
(direction du projet)  
Franziska Heiniger, Contrôle administratif du Conseil fédéral (rédaction jusqu'en mai 2000)  
Herbert Hürlimann, Coordination des affaires du Conseil fédéral"  
Franziska Kümmerly, suppléante du chef du Service d'information  
Hans-Ruedi Moser, chef du Service d'information  
Felix Spahr, chef du Service de conseil en relations publiques  
Walter Stüdeli, stratégies et analyses en matière de communication (rédaction dès juin 2000)
- DFAE Ruedi Christen, chef du Service d'information  
Livio Zanolari, suppléant
- DFI Suzanne Auer, cheffe du Service d'information  
Andrea Arcidiacono, suppléant
- DFJP Viktor Schlumpf, chef du Service d'information  
Rolf Debrunner, Projets de communication, Information  
Dieter Biedermann, Office fédéral de la justice
- DDPS Oswald Sigg, chef du Service d'information
- DFF Daniel Eckmann, délégué à la communication
- DFE Robin Tickle, chef du Service d'information  
Eliane Baumann, suppléante  
José Bessard, chef du Service d'information du Bureau de l'intégration DFAE / DFE
- DETEC Karl Schwaar, Communication, Affaires prioritaires  
Hugo Schnittenhelm, chef du Service d'information  
Claudine Godat Saladin, cheffe du Service d'information

### **Experts externes**

- Professeur Roger Blum, Institut des sciences de la communication et des médias, Université de Berne  
Professeur Georg Müller, Faculté des sciences juridiques de l'Université de Zurich

## 9 Annexe 2 : Bibliographie

- Barrelet Denis                      Droit de la communication, n° 146, Stämpfli, Berne, 1998
- Blum Roger                            Politische Kommunikation, Grundlagen und Prozesse, (Communication politique - Fondements et processus), cours magistral, semestre d'été 2000-1, Institut des sciences de la communication et des médias, Université de Berne
- Blum Roger / Gysin Nicole        Gutachten über das Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmungen (L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales), expertise sur mandat de la Chancellerie fédérale, Berne 2000-2
- Bonfadelli Heinz, Jarren Otfried    UNIVOX Partie I H Kommunikation / Medien 2000 / 2001, Trendbericht (Communication et médias, rapport sur les tendances actuelles), Institut de la Société de recherches sociales GfS, avril 2001
- Decurtins Gion-Andri            Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf (Statut juridique des autorités dans les campagnes précédant les votations), Fribourg 1992
- Eckmann Daniel                    Information vor Abstimmungen, Grundsätze, Prozeduren und Standards für die Information im EMD 1992-95 und EFD ab 1997 (Information avant les votations : principes, procédures et normes régissant l'information au DMF 1992 - 1995 et au DFF dès 1997), Daniel Eckmann, janvier 2000, Berne
- Goetschel Laurent                Die EWR-Information der Bundesbehörden (Informations des autorités fédérales sur l'EEE, in : Revue suisse de science politique 1 (2-3), pp. 61 - 91, 1995
- Grisel Etienne                      Initiative et référendum populaire, 1997
- Häfelin Ulrich / Müller Georg        Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts (Fondements du droit administratif général), 3e édition, Zurich, 1998
- Hangartner Ivo                      Interventionen eines Gemeinwesens im Abstimmungskampf eines anderen Gemeinwesens (interventions d'une collectivité publique dans la campagne précédant une votation d'une autre collectivité publique. In: AJP / PJA, 3 / 1996, pp. 270 ss
- Hangartner Ivo / Kley Andreas        Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Les droits démocratiques dans la Confédération suisse et dans les cantons). Zurich 2000
- Jarren Otfried, Sarcinelli Ulrich, Sacher Ulrich (éd.)        Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft ein Handbuch mit Lexikonteil (La communication politique dans la société démocratique, manuel avec lexique). Westdeutscher Verlag, 1998

- Klöti Ulrich, Knoepfel Peter, Kriesi Hanspeter, Linder Wolf, Papadopoulos Yannis  
Handbuch der Schweizer Politik, Manuel de la politique suisse, NZZ Verlag, 1999
- Ladner Andreas, Brändle Michael  
Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen? (Les partis suisses en mutation : des partis aux organisations professionnelles d'électeurs ?), Zurich 2001, Seismo Verlag
- Linder Wolf  
Gutachten zum E-Voting zu Handen der Bundeskanzlei (expertise sur mandat de la Chancellerie fédérale concernant le vote par Internet, pas encore publiée), 16 juillet 2001
- Mahon Pascal  
L'information par les autorités, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR / Revue de droit suisse RDS 1999 II pp. 201 ss
- Müller Georg  
Die Behörden im Abstimmungskampf: vom Neutralitätsgebot zur Teilnahmepflicht (Rôle des autorités dans les campagnes précédant les votations : de l'impératif de la neutralité à l'obligation de participer). In: PIERMARCO ZEN-RUFFINEN / ANDREAS AUER [éditeurs]: De la constitution. Études en l'honneur de Jean-François Aubert, Bâle / Frankfurt am Main 1996, pp. 255 - 265.
- Müller Georg  
Bericht über das Engagement von Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld der eidgenössischen Volksabstimmungen (L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales) Expertise sur mandat de la Chancellerie fédérale, Erlinsbach 2000
- Müller Jörg Paul  
Grundrechte in der Schweiz im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK (Droits fondamentaux en Suisse dans le cadre de la Constitution fédérale de 1999, des pactes de l'ONU et de la Convention européenne des droits de l'homme). Berne, 3<sup>e</sup> édition, 2000
- Ramseyer Jeanne  
Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, Basler Studien zur Rechtswissenschaft Reihe B: Öffentliches Recht, 1992
- Steinmann Gerold  
Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf (Interventions des pouvoirs publics dans les campagnes précédant les élections et les votations) In: AJP / PJA, 3 / 1996, pp. 255 ss
- Tschannen Pierre  
Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie (Droit de vote et compréhension de la politique - Contributions à une compréhension renouvelée de la démocratie directe). Bâle / Frankfurt am Main 1995

VOX, Analyses des  
votations fédérales

- N° 47, Analyse de la votation fédérale du 6 décembre 1992, GfS, Université de Genève, 1993
- N° 69, Analyse de la votation fédérale du 12 mars 2000, GfS, Université de Zurich, 2000
- N° 70, Analyse de la votation fédérale du 21 mai 2000, GfS, Université de Berne, 2000
- N° 71, Analyse de la votation fédérale du 24 septembre 2000, GfS, Université de Genève, 2000
- N° 72, Analyse de la votation fédérale du 26 novembre 2000, GfS, Université de Zurich, 2001
- N° 73, Analyse de la votation fédérale du 4 mars 2001, GfS, Université de Berne, 2001
- N° 74, Analyse de la votation fédérale du 10 juin 2001, GfS, Université de Genève, 2001

Weder Ulrich

Die innenpolitische Neutralität des Staates. Ihre Bedeutung in der Schweiz (Neutralité de l'État en politique intérieure : importance en Suisse). (Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, 29.) Zurich 1981

Widmer Stephan

Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Liberté d'élection et de vote) (e, 89.) Zurich 1989

## 10 Annexe 3 : Exemples de campagnes

### 10.1 Votation du 6 décembre 1992 sur l'Espace économique européen (EEE)

#### Particularités

- Pour la première fois, le Parlement a voté un crédit spécial pour la communication (crédit additionnel de 5,97 millions de francs).
- Les autorités fédérales sont intervenues dans une mesure sans précédent dans le processus de formation de l'opinion.
- Pour la première et unique fois, le taux de participation s'est élevé à 79 % .

#### Thèmes dominants

La communication de la Confédération s'est inspirée du principe de l'information à la demande, qui consiste à fournir les renseignements gratuitement, sur demande, à l'exception des "Explications du Conseil fédéral".

Le Parlement a assorti le crédit à l'obligation, pour les autorités, de faire preuve de retenue et de pratiquer une stratégie d'information défensive. Les autorités devaient participer à la campagne en qualité d'experts "neutres" et informer de manière équilibrée, objective et sereine (sans dramatisation). L'argumentation partisane ou émotionnelle était réservée aux forces politiques et économiques. Les informations fournies par les autorités aux votants devaient inspirer la confiance, l'enthousiasme et l'optimisme<sup>120</sup>.

#### Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés

Le Bureau de l'intégration, responsable de la campagne, s'est servi dans une large mesure des moyens de communication traditionnels des autorités fédérales :

- brochures
- participation de conseillers fédéraux (entretiens, exposés)
- conférences, tables rondes
- expositions

Ces moyens d'information traditionnels ont été complétés au cours des derniers mois de la campagne précédant la votation par

- une disquette
- une vidéocassette à l'intention des écoles
- un service de renseignements téléphoniques sur l'Europe (hot line)

---

<sup>120</sup> Document interne du Bureau de l'intégration, cité dans Goetschel (1995), pp. 62 s.

- des interventions personnelles des conseillers fédéraux : de rares qu'elles étaient au cours du premiers semestre 1992, elles se sont multipliées par la suite (près d'une centaine d'interventions publiques de mi-octobre 1992 jusqu'à la votation) ; le seul conseiller fédéral qui n'est jamais intervenu en public a été Otto Stich, chef du Département des finances,.

Le Bureau de l'intégration avait initialement envisagé de lancer une campagne d'annonces, qui fut refusée par le Conseil fédéral en mai 1992 pour des motifs juridiques et politiques. L'ensemble de la campagne des autorités fédérales avant la votation a coûté quelque 6 millions de francs.

### Appréciation

L'accord sur l'EEE fut rejeté par 1 786 708 votants (50,3 %) et 14 cantons + 4 demi-cantons, contre 1 762 872 oui (49,7%) et 6 cantons + 2 demi-cantons. En se fondant sur les analyses du Bureau de l'intégration et deux études externes<sup>121</sup> on peut tirer les conclusions suivantes :

- Les autorités fédérales sont intervenues de manière objective dans une campagne fortement imprégnée d'émotions. La campagne des autorités avait pour unique but d'informer de manière objective et rationnelle<sup>122</sup>.
- La campagne agressive et bien planifiée des adversaires de l'EEE, qui jouait largement sur les émotions, n'a pas eu d'équivalent parmi les milieux privés qui étaient partisans de l'EEE<sup>123</sup>.
- L'EEE a été présenté par les autorités comme un accord purement économique pratiquement dénué de dimension politique.
- Les autorités ont renoncé à une campagne d'annonces pour des motifs juridiques et politiques.
- L'information à la demande était, à elle seule, insuffisante. Il aurait fallu informer activement les citoyens.
- Les milieux économiques et politiques ne sont entrés que très tard dans la campagne et ont laissé trop longtemps le champ libre aux opposants.
- La conclusion tardive des négociations sur l'EEE et le résultat en partie insatisfaisant des négociations ont laissé les citoyens perplexes. La campagne d'information des autorités fédérales n'a pu commencer qu'après la signature de l'accord car, jusqu'à ce moment-là, la situation juridique était trop incertaine et le crédit spécial d'information était bloqué.
- Après le dépôt, par le Conseil fédéral, de la demande d'adhésion, l'EEE a été présenté comme "étape intermédiaire", et ce bien que le rapport sur l'intégration de 1988 ait précisé qu'une adhésion n'entraîne pas en ligne de compte dans l'immédiat. La situation a été rendue plus difficile du fait que le Conseil fédéral n'a pas parlé d'une seule voix à l'intention du public. Ce fait a provoqué une insécurité quant à la stratégie du Conseil fédéral à l'égard de l'Europe.
- Une argumentation positive des autorités a fait défaut. Déjà à un stade précoce, on a insisté sur les aspects négatifs d'un isolement économique<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Première analyse VOX de janvier 1993, en collaboration avec l'Université de Genève et l'institut de recherche GfS p. 2. Goetschel Laurent (1995), Die EWR-Information der Bundesbehörden (L'information des autorités fédérales sur l'EEE).

<sup>122</sup> Goetschel (1995), p. 74

<sup>123</sup> Goetschel (1995), p. 74

<sup>124</sup> Goetschel (1995), p. 82

## 10.2 Votation du 7 juin 1998 sur l'initiative pour la protection génétique

### Particularités

- Les milieux économiques et scientifiques avaient intérêt au rejet de l'initiative et donc au soutien financier à la position du Conseil fédéral.
- Il s'agissait d'une question extrêmement complexe et controversée, même entre experts.
- La campagne en vue de la votation a coïncidé avec la consultation relative à Gen-Lex.
- Trois départements (DFE, DFI, DETEC) et plusieurs offices ont participé à la campagne.

### Thèmes dominants

La campagne était axée sur l'information objective des citoyens. Il s'agissait de faire comprendre une question complexe par une politique d'information objective et accessible à tous, et de susciter l'intérêt et la compréhension du public pour le génie génétique.

La campagne a été dominée par le souci de la transparence ; la communication avec le public avait pour but d'encourager tous les milieux intéressés à participer à la discussion sur les avantages et les risques du génie génétique. On s'est efforcé d'entretenir des contacts avec les médias, les partisans et les adversaires<sup>125</sup>. Malgré la participation de plusieurs départements et offices, le Confédération devait parler d'une seule voix, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Il s'agissait d'orienter en ce sens non seulement les citoyens mais aussi les collaborateurs de l'administration fédérale.

Les messages-clés à destination du public portaient sur les avantages et les risques économiques, juridiques, sanitaires et environnementaux, ainsi que sur les données relatives à l'état de la recherche et de la législation en Europe.

### Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés

Le groupe de travail interdépartemental IDA-Gentech, constitué en juin 1997, a été chargé de l'organisation et de la coordination de la campagne précédant la votation, qui était placée sous la responsabilité du DFE.

On a utilisé des moyens de communication traditionnels aussi bien que modernes :

- brochure d'information (4 pages)
- exposés-types en allemand et en français

---

<sup>125</sup> En particulier le comité interpartis contre l'initiative pour la protection génétique, des organisations économiques comme l'Office suisse d'expansion économique, des parlementaires, "forumGen" et "Génie génétique - un don de la nature", les secrétariats généraux des partis gouvernementaux, les médias écrits et audiovisuels

- Internet: message du Conseil fédéral, questions et réponses, messages-clés, extraits de la presse, exposés, calendrier, références aux déclarations de conseillers fédéraux, de spécialistes et de directeurs d'office
- manifestations : des spécialistes du groupe de travail IDA-Gentech ont pris part à des émissions de radio et de télévision, notamment à l'émission "Arena", ou à des séances d'information organisée par des comités privés (par exemple "Forschungsdemo" à Bâle).
- lancement de la phase finale de la campagne le 21 avril 1998 par trois conseillers fédéraux (Dreifuss, Couchepin, Leuenberger)
- entretiens avec le chef du département compétent
- réponses aux lettres de lecteurs (y compris par poste électronique) dans les huit jours

La brochure d'information a coûté quelque 40 000 francs. Les dépenses ont été imputées au budget ordinaire des offices concernés. Les coûts internes n'ont pas été facturés, malgré un volume de travail considérable.

### **Appréciation**

Le projet a été refusé à une nette majorité ; 1 251 302 non (66,7 %) contre 624 755 oui (33,3 %). Ce résultat sans équivoque s'explique par le large consensus entre les différents groupes sociaux, ainsi que par la fragmentation et le manque de conviction des auteurs de l'initiative. Mais la politique efficace d'information et de communication de l'administration fédérale et la participation active des milieux économiques ont sans doute aussi contribué à ce net rejet de l'initiative.

Une valeur positive peut être attribuée aux aspects suivants :

- la collaboration entre un grand nombre d'acteurs appartenant à différents secteurs de l'administration fédérale ainsi qu'à de nombreux milieux (science, recherche, communication, droit, éthique, économie, entre autres) s'est révélée efficace
- le Gouvernement et l'administration ont parlé d'une seule voix
- le rôle de la Suisse en tant que pôle de recherche a été consolidé
- les secteurs de la recherche et de la production en Suisse en sont sortis renforcés.

Par contre, un certain malaise a été provoqué par la collaboration avec les représentants de certains intérêts. Il était difficile de juger dans quelle mesure une collaboration plus intensive - et visible de l'extérieur - avec les milieux économiques (par exemple l'Office d'expansion économique, les organisations patronales), l'industrie pharmaceutique et les milieux scientifiques était politiquement justifiée (Internet, le fait de signer conjointement des brochures ou des campagnes d'information, la participation à des manifestations organisées par des "sympathisants").

### **10.3 Votations du 27 septembre et du 29 novembre 1998 concernant une redevance sur les poids lourds proportionnelle aux prestations (RPLP) et le financement des transports publics (FinTP)**

#### **Particularités**

- rapport étroit entre RPLP / FinTP et la conclusion des accords bilatéraux avec l'UE
- rapport étroit également entre RPLP et FinTP car de dernier est financé à 50 % par la RPLP
- les autorités fédérales avaient de nombreux alliés dans différents milieux (Vorort, partis bourgeois, alliance rose-verte)
- l'acceptation de la RPLP nécessitait la majorité du peuple, celle de FinTP la majorité du peuple et des cantons
- les coûts externes de la campagne se sont élevés à 330 000 francs

#### **Thèmes dominants**

La campagne précédant la votation répondait à une planification stratégique offensive ; rien n'a été laissé au hasard. Les impératifs de l'objectivité et de la transparence ont été respectés, et la campagne a renoncé à toute publicité ou propagande ciblée.

Une information systématique commencée très tôt avait pour but de sensibiliser la population aux liens entre RPLP, FinTP et les accords bilatéraux. Il fallait convaincre des représentants éminents de l'économie et des partis de la nécessité de leur engagement en faveur des deux objets. Au cours du débat parlementaire, on a soutenu activement des modifications aux deux projets visant à les rendre plus acceptables, notamment pour l'économie (par exemple, taux plus bas de la RPLP pour les 28 tonnes, prélèvement sur la TVA plutôt que sur l'essence). En outre, les deux projets ont été présentés comme fondements d'une politique des transports plus écologique (transfert de la route au rail, vérité des coûts).

Le calendrier des votations a été aménagé de manière à ce que l'on vote d'abord sur la RPLP, envers laquelle les citoyens étaient plus favorablement disposés, et peu après sur le projet FinTP, de manière à ce que ce dernier profite autant que possible des investissements consentis au cours de la campagne pour la RPLP.

#### **Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés**

Le secrétariat général du DETEC a constitué en décembre 1996 un groupe de travail "Stratégie Communication Transports" réunissant des représentants du département et des CFF, ainsi qu'un expert externe.

Le groupe de travail a mandaté en avril 1997 la Société de recherches sociales GfS pour qu'elle effectue une étude de planification sur la base d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif, de

manière à clarifier en particulier les paramètres suivants : prédispositions de la population (connaissances préalables, attitudes fondamentales à l'égard des questions de politique des transports, attitudes par rapport à des aspects déterminés de la politique des transports), et évaluation des messages-clés.

Les travaux opérationnels proprement dits commencèrent en 1998, avec la constitution de deux "task forces" (cellules d'intervention).

Sur la base des résultats de l'étude de planification, les moyens de communication suivants ont été engagés :

#### Moyens de communication pour la RPLP (Votation du 27 septembre 1998)

- argumentaire et notices explicatives illustrées ("fact sheets") à l'intention d'orateurs internes et externes, ainsi que des médias
- rectification énergique de l'affirmation de l'Astag selon laquelle la RPLP coûterait 500 francs par ménage (12 mai)
- lancement de la campagne en présence du conseiller fédéral Leuenberger (11 août)
- interventions publiques de trois conseillers fédéraux (Cotti, Couchepin, Leuenberger, 7 septembre)
- intervention dans les médias audiovisuels
- nombreux entretiens avec des journalistes de presse écrite
- nombreuses interventions du conseiller fédéral Leuenberger et de ses collègues

#### Moyens de communication FinTP (Votation du 29 novembre 1998)

- argumentaire sous forme d'une quarantaine de notices explicatives illustrées ("fact sheets") à l'intention d'orateurs internes et externes et des médias
- brochure de l'Office fédéral des transports OFT "Modernisation des chemins de fers en Suisse" (tirée à 100 000 exemplaires)
- lancement de la campagne : séance d'information de l'OFT à l'intention des médias (6 octobre), intervention du conseiller fédéral Leuenberger à l'assemblée générale de la Litra (8 octobre)
- intervention de trois conseillers fédéraux (Couchepin, Villiger, Leuenberger), 27 octobre
- interventions sur les médias audiovisuels
- nombreux entretiens avec des journalistes de la presse écrite
- interventions du conseiller fédéral Leuenberger et de ses collègues dans plusieurs cantons

Le coût total des deux campagnes s'est monté à 330 000 francs (coût externes de 164 000 francs ; coût de la brochure : 165 000 francs, y compris les frais d'impression).

#### **Appréciation**

Le DETEC a respecté les impératifs de l'objectivité et de la transparence. Toutes les estimations relatives aux incidences de la RPLP (y compris l'indication des sources) ont été communiquées

ouvertement. S'agissant du projet FinTP, on n'a jamais caché que des solutions autres que la conception en réseau des NLFA auraient été possibles, mais on a souligné que cette dernière était la seule susceptible d'être acceptée par la majorité.

Les deux votations ont eu une issue positive (RPLP : 1 355 735 oui (57,2 %), 1 014 370 non (42,8 %) ; FinTP : 1 104 294 oui (63,5 %), 19 cantons et 3 demi-cantons, 634 714 non (36,5 %), 1 canton et 3 demi-cantons). Les décisions stratégiques quant au calendrier, aux messages-clés, aux groupes cibles, entre autres, se sont révélées correctes. La planification précoce et systématique de la communication peut être considérée comme exemplaire. C'est grâce à elle qu'il a été possible de s'en tenir rigoureusement au calendrier, même au cours de la phase finale, particulièrement chargée, de la campagne. L'engagement des directions départementales pour une coalition aussi large que possible autour du oui a été déterminant. Le fait que l'affrontement avec les principaux représentants du non, notamment lors de la phase finale, s'est déplacée sur le plan de la forme (critique du style, discutable, de la campagne des opposants) a été significatif. Un point faible de la campagne, par contre, a été la sous-estimation initiale du travail semi-public de préparation de la campagne contre la RPLP (janvier à juillet 1998). La réaction des partisans du oui a été trop tardive, en particulier face à l'argument des "500 francs", déjà fortement ancré dans les esprits. Cette réaction tardive a été due notamment à la campagne relative à l'initiative sur la protection génétique en juin 1998, laquelle a fortement accaparé les forces des partis politiques, entravé la collaboration des partisans de la RPLP, et relégué à l'arrière-plan l'intérêt des médias pour les questions de politique des transports.

## **10.4 Votation du 18 avril 1999 sur la nouvelle constitution (Cst.)**

### **Particularités**

- La question de la réforme de la constitution a été discutée pendant des décennies. Les travaux furent long et laborieux et plusieurs projets furent rejetés (révision totale, mise à jour, conception d'une constitution tournée vers l'avenir).
- Ces projets n'intéressaient guère les milieux économiques, dont on ne pouvait donc attendre de soutien financier.
- La campagne des autorités a duré extraordinairement longtemps (début en 1995).
- Il s'agissait d'un objet abstrait, peu attrayant pour les citoyens, de sorte qu'il a fallu éveiller "artificiellement" leur intérêt.
- Le coût de la campagne officielle a été énorme. La nécessité de faire appel à des experts indépendants a entraîné des coûts externes élevés.
- Une campagne d'affichage a été conduite pour la première fois par l'administration fédérale en relation avec une votation.
- Le soutien de la majorité des cantons était nécessaire.
- Le coût des travaux de relations publiques a atteint près de 2 millions de francs.

### **Thèmes dominants**

Le but ultime de la stratégie de communication était de renforcer les chances d'une conclusion favorable de la réforme de la constitution. Compte tenu des aspects incidents peu favorables (manque d'attrait intrinsèque du projet, longueur de la campagne, nécessité d'obtenir la majorité du peuple et des cantons), la campagne d'information a été précoce, ample et continue, de manière à atteindre toutes les couches de la population. Il fallait inculquer un certain esprit de renouveau.

Le thème a fait l'objet d'une communication au moyen de messages-clés :

- il faut saisir maintenant la chance d'une réforme
- la réforme de la constitution prépare l'avenir
- la réforme rapproche la constitution des citoyens
- la réforme pose des bases plus claires et élimine les articles obsolètes

### **Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés**

La totalité de la campagne, depuis son début en 1995, reposait sur une conception mise au point par un groupe de travail formé de représentants du secrétariat général du DFJP, de l'Office de la justice, de la Chancellerie fédérale, des Services du parlement, avec l'appui de deux experts externes.

Pratiquement tous les moyens de communication traditionnels ont été utilisés :

- communiqués
- exposés, exposés-types à l'intention des orateurs
- tables rondes
- conférences de presse
- intervention de conseillers fédéraux et de fonctionnaires supérieurs
- exposition "150 ans de l'État fédéral"

De "nouvelles" formes de communication ont aussi été utilisées :

- interventions de conseillers fédéraux à la radio et à la télévision (entretiens et débats)
- informations sur Internet
- disquettes
- services de presse: articles et illustrations fournis gratuitement aux rédactions
- manifestations spéciales destinées à éveiller l'intérêt :
  - concours à l'occasion de l'avant-projet de 1995
  - campagne d'affichage à Berne à l'été 1998
  - peu avant la votation, dialogues sur Internet avec des personnalités politiques et le chef du département

Le texte de la nouvelle constitution, accompagné des explications du Conseil fédéral, a été distribué dans tous les ménages trois mois avant la votation. Une version informatique sur disquette et une version en braille destinée aux malvoyants pouvaient être obtenues sur demande.

Toute la documentation et toutes les interventions affichaient une identité visuelle uniforme (fond rouge avec croix blanches).

On a renoncé (notamment pour des motifs financiers) à des sondages d'opinion, à un "coin constitution" dans les librairies, à une prolongation de la campagne d'affichage, à des forums publics et à des cours pour seniors dans les universités, ainsi qu'à une présentation spectaculaire du projet à la télévision par des conseillers fédéraux.

Le coût total des activités de relations publiques (près de 2 millions de franc, sans compter les frais de personnel de l'administration fédérale, le coût des interventions sur Internet, et les dépenses affectées à la documentation, les indemnités de commissions et les honoraires d'experts) a été prélevé sur le crédit de projet de l'Office fédéral de la justice et du Secrétariat général du DFJP.

### **Appréciation**

La nouvelle constitution fédérale a été acceptée à une nette majorité : 969 310 oui (59,2 %) et 12 cantons et 2 demi-cantons, contre 669 158 non (40,8 %) et 8 cantons et 4 demi-cantons.

On s'est demandé si ce résultat n'aurait pas tout aussi bien pu être obtenu sans un engagement aussi important de la part des autorités, et si les moyens utilisés dans la campagne n'étaient pas exagérés.

La réforme de la constitution exigeait, en raison de son ampleur, de son calendrier serré, et de sa portée politique, une campagne de relations publiques d'un haut niveau professionnel. La décision d'engager des conseillers externes était donc correcte. La participation de professionnels a permis de garantir que la campagne fût conçue et conduite selon les règles de l'art, de compter sur un réseau de relations personnelles pour les contacts avec les collaborateurs des médias, les graphistes et autres spécialistes, et de veiller à ce que les aspects propres à la communication soient régulièrement pris en compte lors des analyses de situation.

Le flux continu d'information a donné de bons résultats. L'usage systématique d'une identité visuelle uniforme, renforcé par la longue durée de la procédure, a suscité les effets souhaités de "déjà vu". Les brochures ont été écoulées en grand nombre et ont atteint l'objectif consistant à fournir une première information et une sensibilisation au thème "réforme de la constitution". La diffusion sur Internet, comparée à d'autres projets législatifs, a rencontré un large écho, notamment auprès des jeunes en tant que groupe-cible. La campagne d'affichage a aussi atteint son but ; elle a attiré l'attention sur la réforme de la constitution dans une phase où il n'y avait pas encore de faits saillants à communiquer, et sensibilisé la population pour la phase finale du débat parlementaire.

Par contre, la coûteuse préparation des services de presse (contributions rédactionnelles destinées à la presse écrite) n'a apporté que peu. Les multiples exposés et tables rondes, souvent tenus devant moins de 30 personnes ou dans une région périphérique, se sont aussi révélés peu rentables.

Certaines dépenses ont été critiquées, par exemple celles liées à la campagne d'affichage<sup>126</sup> ("beaucoup d'argent claqué pour rien").

À en juger par les réactions individuelles, de nombreuses personnes auraient souhaité davantage d'information. Malgré la large couverture médiatique et l'abondante documentation, un nombre étonnamment élevé de citoyens étaient mal informés sur la réforme de la constitution.

Globalement, on peut affirmer que la campagne des autorités a été un succès, même si on n'a pas atteint le but consistant à rendre les contenus abstraits de la réforme attrayants pour la population et à sensibiliser celle-ci au projet. On n'est pas parvenu à soulever un véritable enthousiasme. Les gens se sentaient plus concernés par des problèmes concrets que par une réforme de la constitution, dont l'issue ne promettait guère de modifier sensiblement le quotidien des gens.

## **10.5 Votation du 13 juin 1999 concernant la loi sur l'asile et l'arrêté fédéral relatif à des mesures urgentes dans le domaine de l'asile et des étrangers**

### **Particularités**

- Le thème de l'asile est un "brûlot" récurrent qui a été l'objet de nombreuses votations.
- La votation s'est déroulée à l'ombre de la guerre au Kosovo et des flux de réfugiés qu'elle avait déclenchés. Le nombre de demandeurs d'asile en Suisse a atteint un sommet au moment de la votation.
- On pouvait escompter une majorité en faveur de la position du Conseil fédéral, bien que l'on dût s'attendre à ce que la loi rencontre une acceptation plus nette que l'arrêté.
- Les projets étaient sans intérêt pour l'économie, dont on ne pouvait dès lors attendre un soutien financier.
- Le temps pour la campagne était compté (début en avril 1999 seulement).
- La campagne a fait parler d'elle à cause de l'action "lettres de lecteurs" de l'ODR.

### **Thèmes dominants**

Étant donné les bonnes chances du projet de l'emporter, les coûts de la campagne pouvaient rester dans des limites étroites. On a donc renoncé à des mesures onéreuses, telles que sondage d'opinion et engagement de conseillers externes.

La campagne des autorités visait principalement à se rallier les partis bourgeois. Il fallait aussi tenir compte des critiques de la politique d'asile, qui visaient les abus et les excès de la politique d'asile sans remettre en question la tradition humanitaire de la Suisse ni la protection des "vrais" réfugiés.

---

<sup>126</sup> La campagne d'affichage a coûté 624 000 francs, y compris 87 000 francs en honoraires d'experts..

### **Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés**

La conception de la campagne a été élaborée par un petit groupe de travail formé de représentants du secrétariat général du DFJP et de l'ODR, sous la direction du chef du Service d'information du DFJP.

Le but premier était de fixer le message à transmettre, de définir le public-cible, et d'organiser la campagne en vue de la votation.

Les moyens de communication utilisés étaient essentiellement traditionnels, avec toutefois une certaine mise à contribution des moyens modernes comme Internet :

- analyse statistique
- textes législatifs
- argumentaire
- exposé-type
- exposé destiné à la conférence de presse
- intervention de la cheffe du département
- diffusion par Internet
- autres documents : le groupe de travail DFJP / ODR a fourni gratuitement au secrétariat des partis gouvernementaux (sous la responsabilité de l'UDC) une documentation à toutes fins utiles pour les deux objets soumis au vote
- lettres-types de lecteurs : elles étaient mises à disposition des sections des partis par le secrétariat central, aux fins de distribution aux citoyens intéressés comme modèle de lettre de lecteur aux rédactions de journaux ; ce procédé, déjà utilisé à plusieurs reprises, a été critiqué publiquement au cours de la campagne précédant la votation ; le PS, qui combattait la position du Conseil fédéral et ne faisait donc pas partie du secrétariat central des partis gouvernementaux, ayant jugé ce procédé scandaleux a attiré l'attention des journalistes sur la question.

La campagne des autorités a pu être menée grâce au concours de collaborateurs du DFJP et n'a pas occasionné de coûts externes.

### **Appréciation**

Le résultat de la votation a été un franc succès : la loi sur l'asile a été acceptée par 1 443 137 oui (70,6 %) contre 601 389 non (29,4 %). Contre toute attente, l'arrêté fédéral urgent a rencontré une approbation encore plus nette : 1 447 984 oui (70,8 %) contre 595 908 (29,2 %) non.

Les efforts déployés au sein de l'administration ont été considérables, bien qu'il soit impossible de déterminer avec certitude dans quelle mesure ils ont contribué au bon résultat. La controverse soulevée par les lettres-types de lecteurs a surpris le groupe de travail DFJP / ODR, étant donné que le procédé avait déjà été utilisé à plusieurs reprises. Bien que la campagne par voie de médias qui en est issue n'ait pas fait de grosses vagues, le recours à ce type d'activité par l'administration exige une réglementation de principe.

## 10.6 Votations du 10 juin 2001 concernant la loi sur l'armée

### Particularités

- Le référendum était soutenu par trois comités : "Kriegsabenteuer nein – humanitäre Präsenz ja" (Non à l'aventure militaire – oui à la présence humanitaire), "Eidgenössisches Komitee für eine direktdemokratische, neutrale und souveräne Schweiz (Comité pour une Suisse démocratique, neutre et souveraine), et le Groupement pour une Suisse sans armée (GSSA) ; il a abouti avec 122 462 signatures valables.
- Les médias ont largement commenté l'étrange "alliance de circonstance" formée entre pacifistes et opposants de gauche à l'armée, d'une part, et isolationnistes bourgeois d'autres part.
- La campagne a été caractérisée par une grande émotivité ("Seule l'ASIN combat encore pour l'indépendance, la neutralité et la souveraineté de la Suisse ! "), les sous-entendus ("Le Conseil fédéral ne ment pas mais il ne dit pas toute la vérité ! ", "Ce projet ouvre la voie à l'adhésion à l'OTAN ! ") et les contre-vérités ("600 millions de francs pour des opérations de promotion de la paix ! ").
- Les espaces publicitaires ont été envahis par des insinuations et une forte dramatisation ("cimetière de soldats").
- Le président de la Confédération a été amené à déclarer, le 1<sup>er</sup> juin 2001, devant le congrès de la Fédération suisse des cheminots (FSC) que les partisans de Blocher avaient perdu tout sens de la mesure et "empoisonné" la culture politique suisse à un degré qui n'était plus tolérable.
- L'UDC avait répliqué en disant que le Conseil fédéral n'avait pas le droit de se poser en instance d'arbitrage moral et exigé des excuses du Gouvernement pour le "dérapage" présidentiel.
- Les deux objets militaires ont été acceptés à une courte majorité de quelque 45 000 voix, soit 51 %.

### Thèmes dominants

Les questions posées aux citoyens par le Conseil fédéral et le Parlement étaient simples et concrètes :

1. Acceptez-vous la modification du 6 octobre 2000 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Armement) ?
2. Acceptez-vous la modification du 6 octobre 2000 de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Coopération en matière d'instruction) ?

Malgré cela, les adversaires des projets, dans les rangs bourgeois, ont implicitement réduit ces deux questions, dans leur argumentation, à une seule : voulez-vous adhérer à l'OTAN ? Parmi les arguments avancés figurait la menace de la perte de notre neutralité et donc de la destruction d'un des fondements de l'État suisse. Cette affirmation était illustrée, dans une annonce, par l'image d'un pont détruit par le Conseil fédéral). Il était donc essentiel de ramener la campagne du domaine des émotions à celui de la raison.

### **Mesures d'organisation et moyens d'information utilisés**

Pour le DDPS, le débat relatif à la votation s'est d'abord situé dans le cadre habituel :

- Échange d'arguments pour et contre entre les différents comités référendaires lors de conférences de presse.
- Le Conseil fédéral, en la personne des chefs du DDPS et du DFAE, a informé des aspects militaires et de ceux liés à la politique étrangère, lors d'une conférence de presse organisée le 30 mars, soit à un moment où existait un recul suffisant par rapport à la dernière votation touchant la politique étrangère, celle du 4 mars 2001 sur l'initiative "Oui à l'Europe".
- Le chef du DDPS a pris la parole lors d'une cinquantaine de réunions publiques.
- Une certaine indignation s'est manifestée lorsqu'on a appris qu'un disque compact avait été distribué à 150 députés aux Chambres fédérales et à 1500 officiers<sup>127</sup>. Ce disque proposait notamment un modèle d'exposé et une présentation (Power Point), ainsi que des recommandations expresses. Il a été jugé que ce contenu restait dans les limites du mandat d'information.
- Un comité favorable au projet a été formé par les partis bourgeois et la société "economiesuisse", sous la direction du Parti radical. Ce comité s'est manifesté au moyen de conférences de presse, entretiens, exposés, tracts, annonces et affiches. Ces dernières se voulaient délibérément objectives et mesurées, sans aucune allusion aux arguments des adversaires.
- Le comité en faveur du oui, soutenu par le Parti socialiste, s'est contenté – en raison du manque de moyens financiers – de quelques annonces et entretiens, et de deux conférences de presse..

Alors qu'une partie des adversaires, ceux de la gauche pacifiste et du GSSA, se sont efforcés de manifester leur opposition non seulement par des annonces mais aussi sous forme de comptes rendus dans les médias, les opposants du camp bourgeois (ASIN et UDC) ont suivi une stratégie de communication systématique et à long terme qui s'est manifestée sous formes d'annonces publiées dès la collecte de signatures. En 2000 déjà, pendant le débat parlementaire sur la révision partielle de la loi sur l'armée, des annonces brandissaient le spectre de dépouilles de soldats ramenées en Suisse dans des cercueils. Plus tard, ces mêmes opposants ont illustré leurs affiches et leurs brochures d'images représentant des cimetières militaires, insinuant que l'acceptation des projets feraient planer immédiatement et massivement la terreur et la mort sur notre pays. Cette réduction extrême de la complexité de projets soumis au vote ne trouve de parallèles historiques que dans les affiches de la période totalitaire des années 30. A cela s'ajoutait une simplification du contenu matériel et intellectuel des deux projets.

---

<sup>127</sup> "Sonntags-Zeitung" du 6 mai 2001

La virulence des arguments formulés par les opposants, et en particulier le reproche selon lequel les projets préparaient une adhésion à l'OTAN, ne s'est pas limitée aux seules affiches et annonces. Au cours du débat public, les grossières falsifications des deux projets soumis au vote se sont transférées progressivement de l'espace publicitaire aux comptes rendus des médias.

Les opposants bourgeois aux projets ont forcé le ton quelque quatre semaines avant la votation. L'ASIN et l'UDC ont accusé indirectement, dans de grandes annonces, le Conseil fédéral de s'être rendu coupable de haute trahison, et les officiers supérieurs de l'état-major d'être des "irresponsables". Le "Bund der Steuerzahler" (association de contribuables) a affirmé dans de nombreuses annonces que les opérations de promotion de la paix coûteraient plus de 600 millions de francs – une affirmation totalement exagérée et manifestement fautive, qui ne pouvait néanmoins pas être rectifiée par des moyens légaux (droit de réponse) dans le peu de temps restant avant le scrutin.

Une dizaine de jours avant l'ouverture des urnes, le président de la Confédération et d'autres membres du Conseil fédéral ont rejeté énergiquement ces allégations dans leurs déclarations publiques ou au cours d'entretiens, tout en invitant les opposants à garder la mesure. Ces appels à la modération ont rencontré un certain respect et ont peut-être contribué à l'acceptation des projets.

### **Appréciation**

Les deux projets militaires ont été acceptés à une courte majorité de 51 %. En chiffres absolus, la modification relative à l'armement a été acceptée par 1 002 298 oui contre 963 358 non, tandis que la modification concernant la coopération dans l'instruction obtenait 1 001 399 oui contre 956 176 non, soit une différence de 45 000 voix seulement. C'est la majorité rose-verte de la ville et du canton de Berne qui a permis au oui de l'emporter. Selon l'analyse VOX n° 74, la campagne n'a pas ravivé de vieilles querelles mais plutôt révélé de nouvelles attitudes. Ainsi, les personnes jouissant d'une bonne éducation, d'un revenu élevé et d'un bon statut social ont majoritairement accepté les deux projets. La majorité des votants n'ont pas vu dans les projets une question de sympathie à l'égard de l'armée. Ils ont estimé plutôt qu'il s'agissait de choisir entre l'ouverture de la Suisse vers l'extérieur ou au contraire la défense des traditions et l'isolationnisme.

## 11 Annexe 4 Interventions pendantes

### 99.427 Initiative parlementaire Stamm

#### Campagnes de votation. Création d'une autorité de recours

- L'initiative demande la création d'une " autorité placée sous la présidence des présidents des deux Chambres, à laquelle il sera possible de faire appel durant les campagnes précédant les votations pour juger des déclarations problématiques parues dans des annonces ou autres textes de propagande". Cette autorité serait chargée de contrôler "la qualité du débat public" mais n'aurait pas le pouvoir de prendre des sanctions. Par cette initiative, l'ancienne conseillère nationale Judith Stamm voulait empêcher les "exagérations" et les "simplifications qui déforment la réalité et induisent les citoyens en erreur". Elle attend de cet organe un effet préventif et une élévation du niveau de qualité du débat du fait que les personnes se livrant aux abus susmentionnés s'exposeraient à des "critiques" et à des "réclamations". La Commission des institutions politiques du Conseil national a souligné que l'initiative ne vise pas à sanctionner les propos politiques abusifs mais plutôt à soutenir, par des campagnes plus véridiques, les citoyens intéressés par une discussion objective et la recherche de solutions, mais qui n'ont pas les moyens de participer aux-mêmes activement à des campagnes. La majorité du Conseil national a décidé le 23 mars 2000 de donner suite à l'initiative. Il reste à déterminer quels seront les membres de l'autorité et comment elle pourra prendre ses décisions rapidement. En effet, ces décisions n'auront un impact que si elles sont publiées suffisamment tôt avant la votation.

### 99.430 Initiative parlementaire Gross

#### Campagnes de votation. Publication des montants de soutien importants

- L'initiative demande que toute contribution financière de plus de 500 francs à une campagne précédant une votation soit déclarée à la Chancellerie fédérale et publiée. Son auteur, Andreas Gross, fait valoir qu'il est essentiel pour la formation de l'opinion du citoyen "de savoir qui a dépensé combien et dans quel but pour défendre un point de vue dans une campagne précédant une votation", comme cela se fait dans d'autres pays démocratiques. Une telle règle contribuerait à l'équité et à l'élimination des inégalités dans la répartition des ressources disponibles. Le conseiller national Gross a déclaré, lors du débat parlementaire du 23 mars 2000, qu'il fallait dans un premier temps assurer la transparence sur "le rapport d'inégalité" (1:5, 1:10 ou 1:20). Une fois ce rapport connu, il serait possible de discuter de règles d'équité. Le député estime que le Parlement devra examiner dans un proche avenir les moyens de répartir les ressources plus équitablement. Ceci donnerait plus de légitimité au résultat des votations. Le Conseil national a décidé le 23 mars 2000 de donner suite à l'initiative<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Bulletin officiel, Conseil national, 23 mars 2000

**Le président du Conseil national, Peter Hess** (PDC, ZG) veut examiner la question de **l'inégalité des ressources** entre partisans et opposants lors des campagnes précédant les votations. Il a déclaré le 11 juin 2001 devant le Parlement que le style et l'ampleur de la campagne contre les modifications de la loi sur l'armée soumises à la votation du 10 juin 2001 soulevaient la question de **l'égalité des chances**. Selon lui, une solution pourrait consister à mettre davantage de moyens à disposition des partis. Il a proposé que les Commissions des institutions politiques étudient cette question. Le même jour, **la présidente du Conseil des États, Françoise Saudan**, s'est aussi dite préoccupée de savoir si tous les acteurs bénéficient de **l'égalité des chances**.

Le Conseil fédéral a répondu au cours de l'année 2000 à deux autres interventions sur le même thème :

### **00.3033 Motion du groupe écologiste**

#### **Publicité du financement des partis**

- La motion demandait l'élaboration d'une base légale obligeant "les partis politiques ainsi que les comités intervenant dans le cadre d'élections et de votations à rendre leur financement public". Considérant que la démocratie exige la transparence, le groupe écologiste écrit : "Si l'on veut que les électeurs se forment une opinion et fassent leurs choix librement et en connaissance de cause, il leur faut savoir quels groupes d'intérêts se cachent derrière les campagnes des partis et autres comités politiques et comment celles-ci sont financées. C'est alors seulement que l'on pourra apprécier de façon réaliste les consignes de vote d'un parti ou d'un groupement." Le Conseil fédéral a proposé le 19 juin 2000 de rejeter la motion car la publication du financement provoquerait un surcroît considérable de travail administratif. Les expériences faites à l'étranger ont révélé des tentatives de contournement de la réglementation et de dissimuler certaines sources de financement. Le Conseil fédéral a dit douter de l'efficacité de mesures contraignantes. Le Conseil national a rejeté la motion le 2 décembre 2000.

### **00.3397 Postulat Suter Marc**

#### **Défendre la démocratie directe**

- Le conseiller national Suter propose la "création d'une base juridique pour protéger le débat public dans le système de démocratie directe". L'auteur du postulat écrit : "Il est indéniable que grâce à l'omniprésence des médias, des milieux dotés de moyens financiers puissants faussent le débat politique précédant les votations par des méthodes déloyales, et plus précisément en diffusant des affirmations mensongères présentées comme des faits, propres à empêcher que le peuple ne se prononce sur la base d'un jugement objectif." Il veut "faire procéder aux rectificatifs nécessaires avant la date des votations, par la voie judiciaire et aux frais des auteurs de la propagande trompeuse et mensongère" et demande au Conseil fédéral d'examiner la possibilité d'instituer un organe de médiation. Le Conseil fédéral a proposé dans son avis du 6 septembre 2000 de rejeter le postulat, estimant difficile de trouver "des règles à la fois pertinentes, généralement reconnues et applicables pour apporter une solution au problème". Le Conseil fédéral a renvoyé aux deux initiatives parlementaires pendantes (Création d'une autorité de recours, Publication des montants

de soutien) et indiqué son intention de prendre position sur les questions soulevées lorsqu'il aura pris connaissance des propositions de la Commission des institutions politiques (CIP-CN) concernant les deux initiatives.

- Par ailleurs, la Commission permanente du Conseil de l'Europe a adopté le 22 mai 2001, au nom de l'Assemblée parlementaire, la **recommandation 1516 concernant le financement des partis politiques**<sup>129</sup>. Cette recommandation préconise un financement des partis politiques par l'État afin de réduire la dépendance à l'égard des bailleurs de fonds privés et d'assurer l'égalité des chances entre les partis politiques. En outre, il faut veiller à la transparence du financement. L'identité des bailleurs de fonds doit être publiée. L'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des ministres du Conseil de l'Europe:
  - « d'inviter les États membres à adopter la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales en s'inspirant des principes ... contenus dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe »<sup>130</sup>.

---

<sup>129</sup> Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques ([http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#\\_ftn1](http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1)). Les recommandations s'adressent aux Gouvernements des États membres et ne sont pas contraignantes. Elles sont soumises pour avis au Comité des ministres qui peut s'en inspirer lors de l'élaboration de ses propres recommandations ou conventions.

<sup>130</sup> Recommandation 1516 (2001) Financement des partis politiques ([http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#\\_ftn1](http://stars.coe.fr/ta/ta01/frec1516.htm#_ftn1)), points 9.i et 9.ii. La Comité des ministres a examiné la recommandation, au niveau des ministres délégués, du 12 au 14 juin 2001 sans se prononcer sur le fond.. Les ministres délégués ont décidé entre autres "de porter la [recommandation] à l'attention de leurs Gouvernements". Par ailleurs, la recommandation a été transmise au *Groupe multidisciplinaire sur la corruption* (GMC) qui a également émis un projet de recommandation sur le même objet. Le GMC s'est réuni en octobre 2001. Les ministres délégués devaient examiner la recommandation 1516 en même temps que celle du GMC après cette date.