

**Les commissions extra-  
parlementaires fédérales :  
des instances méconnues en  
mutation (1950-2010)**

Frédéric Rebmann  
Université de Lausanne

# Plan

1. Présentation du système commissionnaliste
2. Processus de réforme
3. Evolution de la composition des commissions
4. Conclusions

# 1. Définition

- « Organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration », mais dont « la majorité des membres [ne] font [pas] partie de l'administration fédérale »

(selon la formule de l'ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996)

# 1. Définition (II)

- Deux tâches principales:
  - Fournir une expertise scientifique (logique d'expertise)
  - Permettre une représentation des intérêts économiques et sociaux au sein de l'administration (logique de représentation)

→ Administration de « milice »

# 1. Instances centrales au sein du processus décisionnel

*« les décisions se prennent plus que jamais à huis clos, dans les commissions et au sein des groupes d'experts. (Jost 1999: 295)*

*Au travers de l'intermédiation entre les (groupes d') intérêts représentés en leur sein, elles impriment de manière décisive l'orientation des solutions de concordance [...] que le Conseil fédéral et le Parlement ne peuvent presque plus modifier par la suite » (Varone 2006: 305)*



Logique de représentation prime la logique d'expertise

# 1. Historiographie lacunaire

Germaan 1981, Frutiger 1983, Germaan et al. 1985

- ➔ Premières contribution sur ce sujet
- ➔ Focus sur le profil des membres des CEP durant les années 1970

Pas de recherches systématiques depuis lors

- ➔ Le système commissionnaliste reste largement méconnu avant et après 1970
- ➔ *« l'administration de milice, si importante qu'elle soit, a été longtemps entourée d'une auréole de mystère, ne suscitant ni débat public, ni investigations systématiques »* (Germaan et al. 1985 : 2)

# 1. Paradoxe: des instances centrales... mais largement opaques

Le statut, les prérogatives et la composition des CEP restent largement opaques:

*„Wieviele solcher Kommissionen auf eidgenössischer Ebene gibt es überhaupt? Am andern Ende des Drahtes in der Bundeskanzlei sagt eine Stimme: „Das kann eigentlich niemand so genau sagen“*

*(Berner Zeitung, 10.04.1976)*

## 2. Les CEP, objets de critiques des parlementaires

- Les CEP ne doivent pas anticiper les décisions politiques (Parlement)
- Il faut réglementer le statut de la phase pré-parlementaire
- Les CEP ne doivent pas être un parlement des intérêts privés (meilleure représentativité)
  - Interpellation Jaeckle (1954); Postulat Jaccard (1954); Rapport Rubattel (1957); Postulat Schürmann (1963); postulat Bratschi (1963)

## 2. Directives des années 1970

- Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation du 6 mai 1970
- Directives touchant l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires ainsi que la surveillance à exercer sur elles du 3 juillet 1974
- Ordonnance réglant les fonctions de commissions extra-parlementaires, d'autorités et de délégations de la Confédération du 2 mars 1977



1ères formalisations et réglementations du système commissionnaliste en parallèle à une dynamique de revalorisation du rôle du Parlement .

## 2. Principales formalisations

- Institution: prérogative uniquement du Conseil fédéral, des Départements ou leurs différentes divisions et de la Chancellerie
- Composition: les experts doivent être choisis d'après leur formation professionnelle et leur connaissance de la matière à traiter ; améliorer la représentativité des CEP > limiter la durée des fonctions au sein des CEP à seize ans



« Kampf gegen die Oligarchie des  
Verbandswesens als Nebenregierung » (*Tages  
Anzeiger*, 28.07.1977),

## 2. Des directives pas systématiquement respectées

« Les velléités de changements [en terme de composition] se trouvent invariablement contrecarrées lorsque la défense d'intérêts l'emporte sur la mission scientifique » (CdG 1990: 323).



Limitation de la durée des mandats assouplie en 1983: exceptions pour les associations d'intérêts: ex (*Arbeitgeber-Zeitung* 04.08.1977)

## 2. Ordonnance sur les commissions de 1996

Principale évolution:

- Durée de fonction limitée à 12 ans.
  - exceptions en faveur des associations d'intérêts sont supprimées

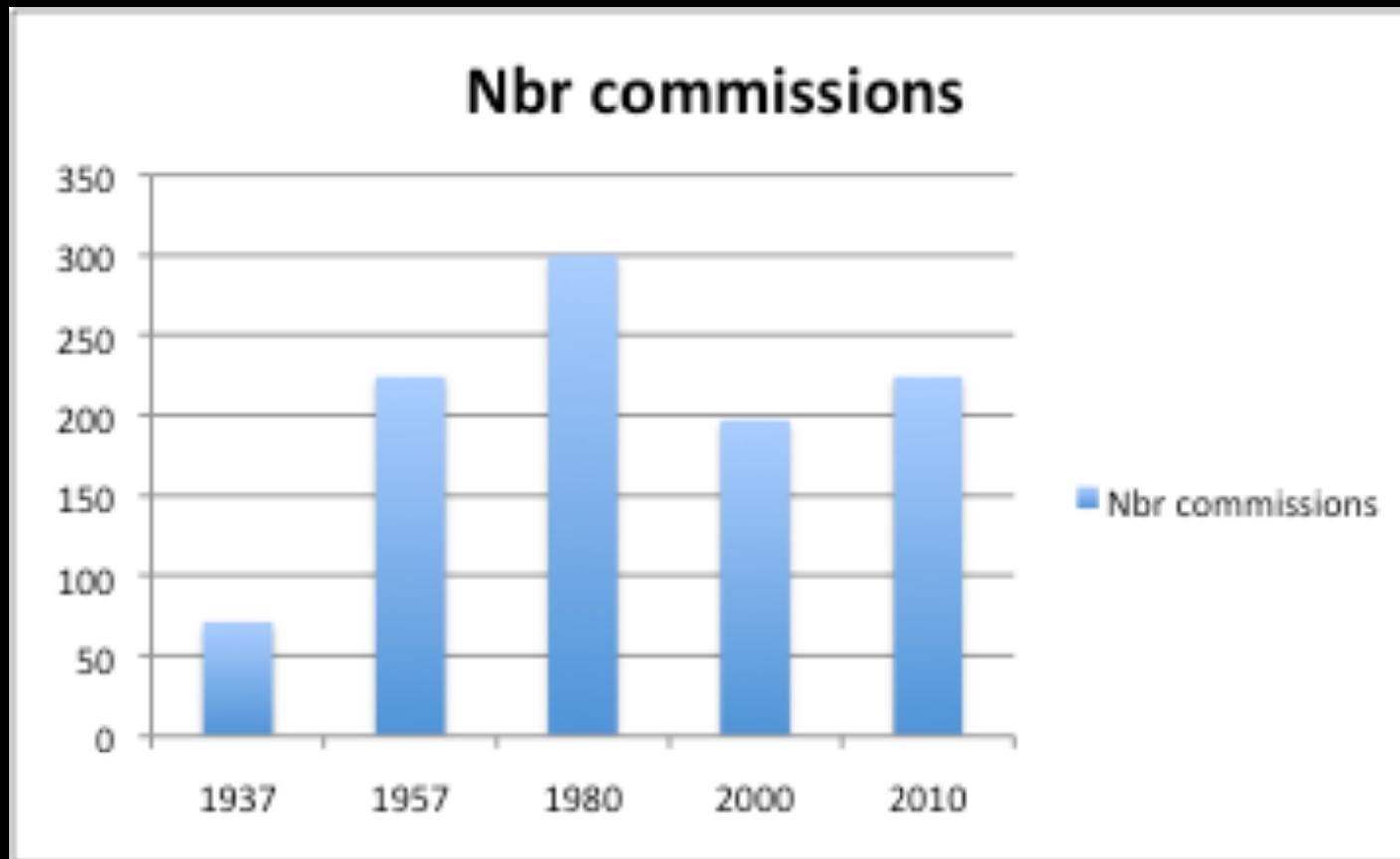


A nouveau pas systématiquement respecté (CdG)

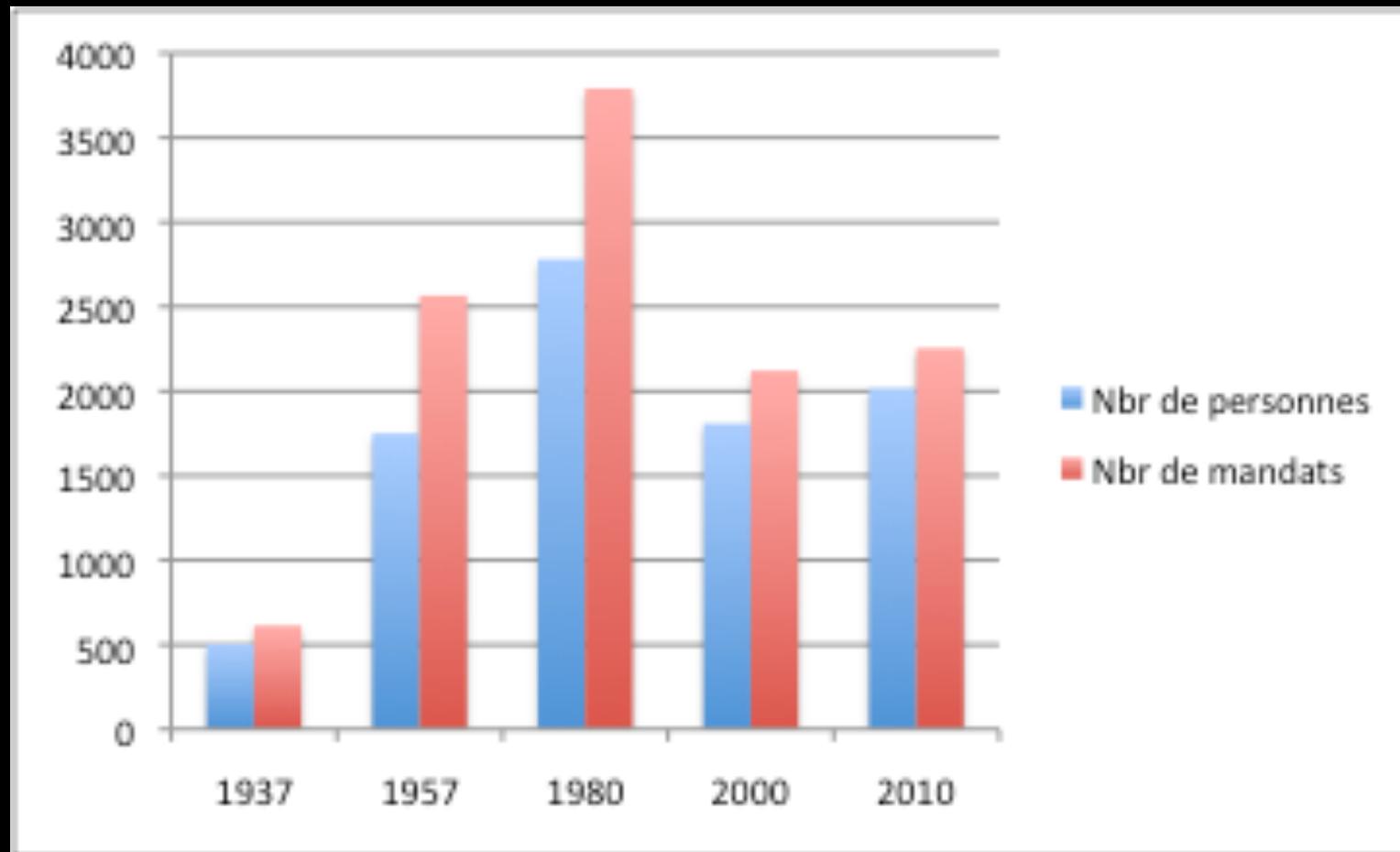
## 2. Réforme de l'administration 2005-2007

- Réforme de la LOGA de 2008 (art 57a ss.)
  - renforcer la direction politique du système commissionnaliste
  - Institution: prérogative du CF uniquement
  - instaurer plus de transparence
  - alléger la législation
  - principe de la subsidiarité

### 3. Evolution du nombre de commissions



# 3. Evolution de la composition



### 3. Evolution de la composition des CEP

- Focus sur la figure des multiexperts:



Acteurs cumulant 4 mandats et plus dans diverses commissions, (Germann 1981)



Fonctions de direction, de contrôle et de coordination

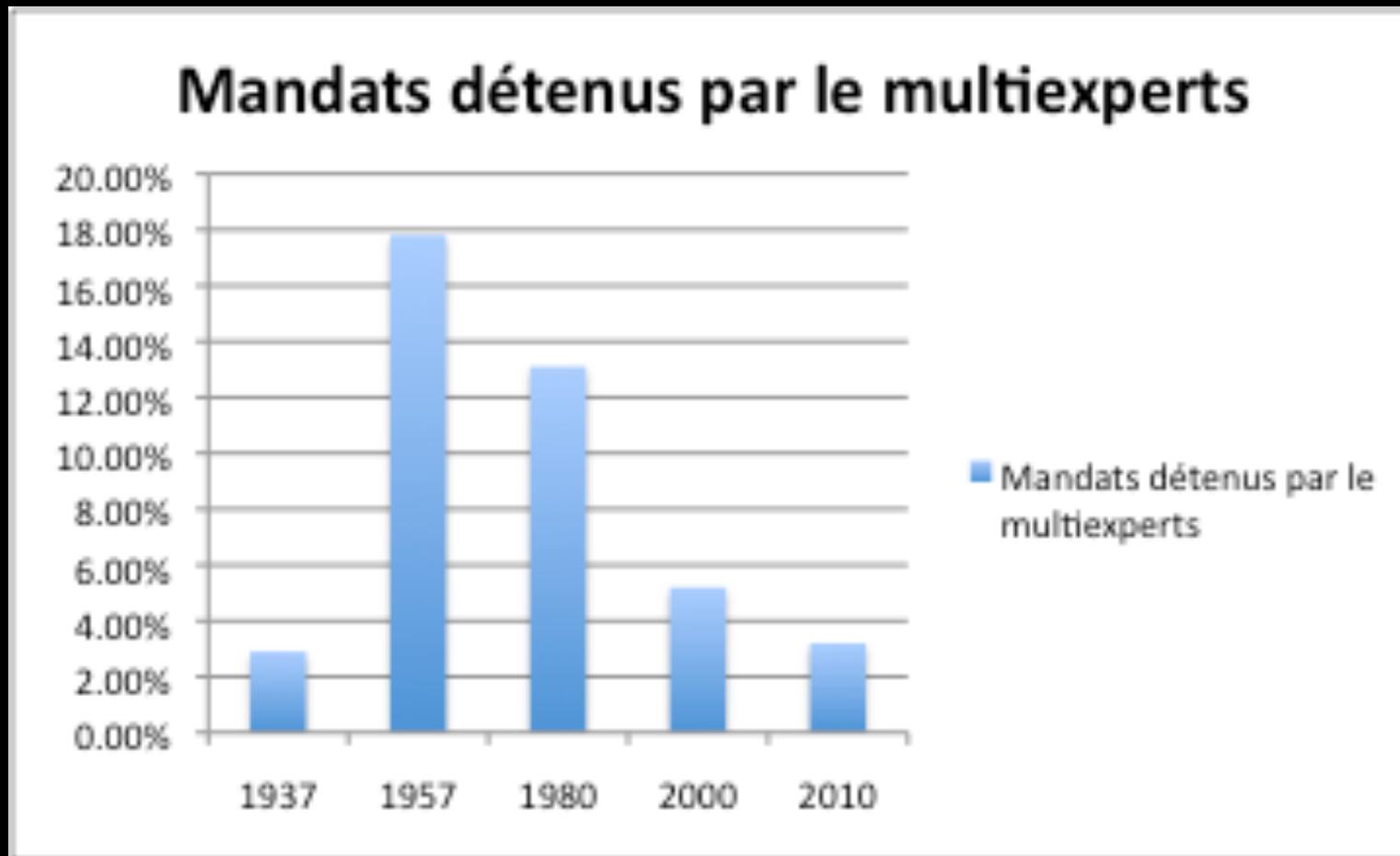


Position la plus stratégique au sein du système (Germann 1981 : 104ss.)

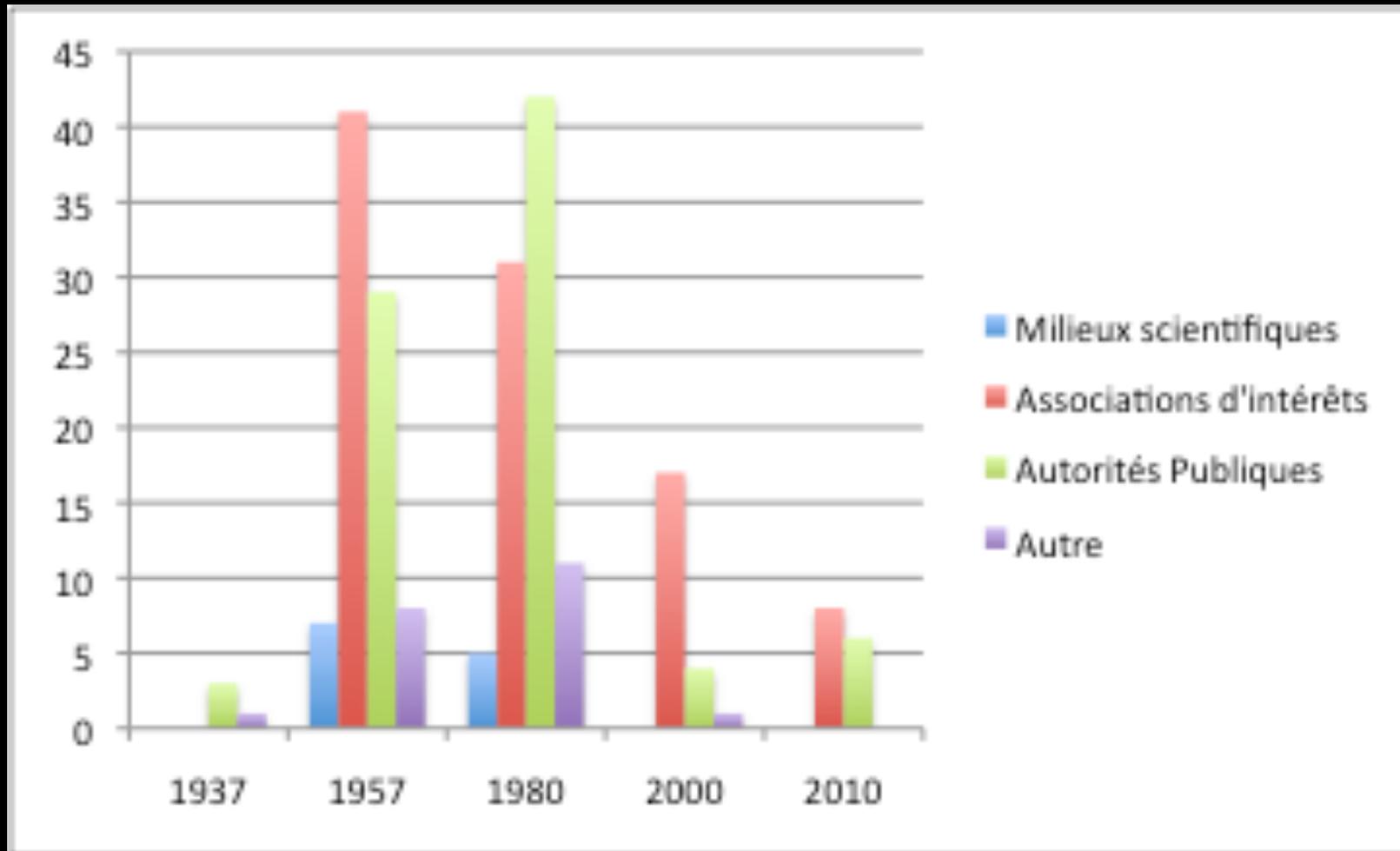


Au centre des logiques néo-corporatistes  
mécanismes de négociation et de marchandage  
politique transversaux

# 3. Proportion de mandats détenus par les multiexperts



### 3. Qui sont ces multiexperts?



# Quel impact sur le système commissionnaliste?

- 1930-1970: Révélateur d'une logiques de négociation/concertation transversales, typique des régimes néo-corporatistes, en particulier dans les commissions relevant des politiques économiques et sociales
- 1970-2010: Remise en cause des logiques de représentation. Augmentation de la logique d'expertise?

# 3. Pourquoi une telle évolution?

Evolution du cadre réglementaire interne:

- limiter la logique de représentation des CEP au profit de la logique d'expertise
- Renforcer le rôle du Parlement
- Renforcement prérogatives administration centrale (NPM)

Evolution externe:

- importance croissante des législations internationales
- Internationalisation des canaux d'influence des acteurs les plus internationalisés

# 4. Conclusion

1930-1970:

- Système opaque
- Système peu réglementé
- Logique de représentation / néocorporatiste

1970-2010:

- Processus de transparence
- Processus de réglementation
- Remise en cause de la logique de représentation