

ad 07.494

**Initiative parlementaire
Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques
des entités indépendantes**

**Rapport du 29 mars 2010 de la Commission des finances
du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 19 mai 2010

Madame la Présidente du Conseil national,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, nous vous soumettons notre avis sur le rapport du 29 mars 2010 de la Commission des finances du Conseil national relatif à l'instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des entités indépendantes.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente du Conseil national, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 mai 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Contexte

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a présenté le rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)¹. En réponse à trois interventions parlementaires, il a ainsi créé les bases d'une pratique uniforme et fondée sur des critères précis en matière d'externalisation de tâches de la Confédération et de gestion des entités devenues autonomes. Essentiellement, le rapport répond à trois questions: tout d'abord, sur la base d'une typologie des tâches, il présente les activités de la Confédération qui se prêtent à être externalisées. Ensuite, il donne, par le biais de 28 principes directeurs qui se fondent sur cette typologie des tâches, des recommandations pour le pilotage et le contrôle des unités devenues autonomes. Enfin, il établit des règles pour l'exercice des fonctions de pilotage et de contrôle. En revanche, le rapport laisse de côté l'aménagement de la haute surveillance par le Parlement, dont le Conseil fédéral a renoncé à discuter afin de respecter la séparation des pouvoirs.

Le Conseil national a pris acte du rapport sur le gouvernement d'entreprise le 12 mars 2008, le Conseil des États le 23 septembre 2008. La discussion du rapport au sein de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et de la Commission des finances participant au co-rapport (CdF-N) a abouti d'une part à quatre postulats auxquels le Conseil fédéral a répondu le 25 mars 2009 par un rapport complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. D'autre part, dans le cadre d'une initiative parlementaire que la Commission des finances du Conseil des États a soutenue à l'unanimité le 20 mars 2008, la CdF-N a entrepris de concrétiser la haute surveillance du Parlement dans le domaine du gouvernement d'entreprise. Le 23 juin 2009, la sous-commission instituée à cet effet a soumis son rapport explicatif destiné la procédure de co-rapport, à laquelle la CdG-N, mais aussi la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) ont été invitées. Se fondant sur les deux co-rapports, la sous-commission a soumis sa proposition à la Commission plénière, laquelle a adopté le rapport sur l'initiative parlementaire le 29 mars 2010 et l'a transmis au Conseil fédéral pour avis.

2 Eléments principaux du projet

L'initiative parlementaire vise à créer les bases d'une haute surveillance efficace de l'Assemblée fédérale sur le pilotage et le contrôle par le Conseil fédéral des entités de la Confédération devenues autonomes. Le but n'est pas de créer un nouvel arsenal d'instruments de pilotage, mais de perfectionner l'instrument existant. Le point de rattachement de la haute surveillance est constitué par les objectifs stratégiques grâce auxquels le Conseil fédéral dirige les entités devenues autonomes. L'initiative parlementaire présente trois éléments principaux:

¹ FF 2006 7799

- l’inscription dans la loi de l’obligation faite au Conseil fédéral de piloter les entités devenues autonomes par le biais d’objectifs stratégiques constitue le point de rattachement de la haute surveillance parlementaire (nouvel art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration; LOGA, RS 172.010);
- la possibilité pour le Parlement de participer à l’établissement des objectifs stratégiques lui permet de charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral peut s’écarter d’un mandat pour des motifs importants. Il doit en exposer les motifs (dispositions modifiant et complétant l’art. 28, al. 1 et 1^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement; LParl, RS 171.10);
- la réglementation concernant les modalités de présentation des rapports portant sur les entités devenues autonomes crée les bases permettant d’informer le Parlement de manière que celui-ci puisse assumer sa haute surveillance (nouvel art. 148, al. 3^{bis}, LParl).

Par ailleurs, l’initiative parlementaire propose quatre autres adaptations visant à régler de manière uniforme la gestion par le biais d’objectifs stratégiques et la présentation des rapports concernant les entités devenues autonomes (RUAG, Skyguide et Inspection fédérale de la sécurité nucléaire [IFSN]) et à garantir l’accès du Conseil fédéral aux rapports de révision du Contrôle des finances. En outre, en ce qui concerne RUAG, l’exercice des droits d’actionnaire ne sera plus délégué à un département; mais sera assuré par le Conseil fédéral comme pour les autres entreprises de la Confédération.

3 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral se félicite du rapport de la CdF-N et souscrit aux projets connexes visant à renforcer la haute surveillance parlementaire en matière de pilotage et de contrôle des unités de la Confédération devenues autonomes. Il considère l’instrument proposé comme à la fois approprié pour exercer une surveillance efficace et mesuré, puisqu’il s’appuie sur l’arsenal d’instruments de pilotage existant du Conseil fédéral ou de l’organe de direction suprême des entités devenues autonomes. Les intérêts de la haute surveillance politique d’une part et de la capacité d’action stratégique et opérationnelle d’autre part peuvent ainsi être harmonisés au mieux.

L’inscription dans la loi du principe selon lequel le Conseil fédéral exerce le pilotage et le contrôle des entités devenues autonomes par le biais d’objectifs stratégiques² renforcera non seulement la compétence de surveillance du Conseil fédéral, mais aussi celle de la haute surveillance parlementaire qui s’y rattache. Parallèlement, le projet autorise des réglementations spéciales permettant à l’organe de direction suprême des organismes de surveillance de l’économie et de la sécurité de fixer lui-même les objectifs stratégiques si une plus grande indépendance s’avère nécessaire. L’inscription dans la loi des objectifs stratégiques consolide un instrument de gestion qui a fait ses preuves ces dernières années dans la collaboration entre le Conseil fédéral et les organes de direction suprêmes des entités devenues autonomes: les objectifs stratégiques seront fixés en vertu des tâches prescrites par la loi et en

² Principe 16, rapport sur le gouvernement d’entreprise du 13 sept. 2006, FF 2006 7844.

accord avec les entités devenues autonomes, ce qui assure la cohérence et garantit que la Confédération, dans le cadre du pilotage, exerce autant d'influence que nécessaire en respectant dans la mesure du possible l'autonomie d'exploitation des entités concernées.

De même, le Conseil fédéral se félicite de la clarification apportée aux possibilités de participation du Parlement au pilotage des entités devenues autonomes. Il partage l'argumentation de la CdF-N selon laquelle la distinction entre haute surveillance et gestion stratégique doit être maintenue. En conséquence, il considère comme opportun l'instrument proposé du mandat donné par le Parlement au Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques: il est conforme à la répartition des tâches entre Parlement et Conseil fédéral dans le domaine du gouvernement d'entreprise et garantit en outre une pratique uniforme vis-à-vis des entités devenues autonomes.

Le Conseil fédéral reconnaît également les importants avantages apportés par le troisième élément principal de la haute surveillance parlementaire, l'uniformisation des rapports: d'une part, la standardisation accrue et la consolidation des rapports sur l'ensemble des entités devenues autonomes en un seul et même document permettent un gain de transparence. D'autre part, les rapports modulaires permettent de tenir compte des exigences contradictoires d'une présentation à la fois compacte et succincte, mais aussi informative et détaillée, de la marche des affaires et de la réalisation des objectifs stratégiques: tandis que le rapport succinct, annuel, donne un aperçu rapide du respect des principales consignes imposées à toutes les entités devenues autonomes, le rapport approfondi adressé aux Commissions de surveillance tient compte du besoin d'information en matière de haute surveillance tout en préservant le secret d'affaires. La publication quadriennale du rapport approfondi tient compte de l'importance politique et économique de chaque entité.

Enfin, Le Conseil fédéral est également favorable aux adaptations juridiques mineures concernant RUAG, Skyguide et l'IFSN et dans le domaine du contrôle des finances, qui mettent déjà en partie en œuvre le rapport sur le gouvernement d'entreprise. En ce qui concerne l'adaptation de la loi relative à Skyguide, un projet identique est actuellement examiné par le Parlement dans le cadre de la révision de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation³. Si cette révision se termine avant que la présente initiative parlementaire soit traitée, l'adaptation visée par l'initiative devient caduque.

4 Proposition du Conseil fédéral

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral propose d'approuver le projet de loi.

Le Conseil fédéral demande que les modifications de la loi sur l'aviation proposées par l'initiative soient supprimées (art. 40, al. 2^{sexies} et 2^{septies}, conformément au ch. 5 du projet de loi) si l'examen en cours de la révision de ladite loi se termine avant que la présente initiative soit traitée.

³ RS 748.0