

07.494

Initiative parlementaire
Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques
des unités indépendantes

Rapport explicatif de la Commission des finances du Conseil national

du 29 mars 2010

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet d'acte destiné à renforcer les instruments parlementaires concernant les buts stratégiques des unités indépendantes de la Confédération que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

29 mars 2010

Pour la commission:

La présidente, Margret Kiener Nellen

Condensé

Dans son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a exposé 28 principes directeurs qu'il applique pour piloter et contrôler ses organisations et entreprises devenues autonomes. Ce rapport n'approfondit toutefois pas la façon dont le Parlement doit assumer sa fonction de haute surveillance en la matière. La présente initiative parlementaire vise à combler cette lacune et à créer les instruments pour une haute surveillance efficace. Les trois éléments principaux de l'initiative sont

- l'inscription dans la loi du pilotage au moyen d'objectifs stratégiques: le Conseil fédéral sera tenu par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration de piloter toutes les entités devenues autonomes au moyen d'objectifs stratégiques, ce qui constituera le point de rattachement de la haute surveillance parlementaire;*
- la possibilité pour le Parlement de participer à l'établissement des objectifs stratégiques: la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement disposera que le Parlement pourra charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques;*
- l'uniformisation des rapports relatifs à toutes les unités décentralisées de la Confédération: l'inscription dans la loi sur le Parlement de ces rapports constitue la base qui permettra au Parlement d'assumer sa fonction de haute surveillance.*

L'initiative propose également quatre modifications mineures d'autres dispositions légales destinées à combler des lacunes dans les domaines des objectifs stratégiques et des rapports de RUAG, de Skyguide et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et à régler de manière uniforme la question de l'accès du Conseil fédéral aux rapports de révision du Contrôle fédéral des finances.

Table des matières

Condensé	3058
1 Genèse du projet	3061
2 Grandes lignes du projet	3062
2.1 Contexte	3062
2.2 Objet	3065
2.3 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral en tant que point de rattachement de la haute surveillance parlementaire	3066
2.4 Instruments permettant au Parlement de participer au pilotage au moyen d'objectifs stratégiques	3068
2.5 Uniformisation des rapports	3069
2.5.1 Introduction et dispositions en vigueur	3069
2.5.2 Grandes lignes des nouveaux rapports	3070
2.5.3 Examen des rapports et collaboration entre les commissions de haute surveillance	3072
2.6 Pilotage et contrôle: adaptation de dispositions régissant l'organisation de certaines entités devenues autonomes	3073
2.7 Co-rapports	3074
2.7.1 Co-rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales	3074
2.7.2 Co-rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national	3077
3 Commentaire article par article	3077
3.1 Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement	3077
3.2 Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration	3080
3.3 Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances	3080
3.4 Modifications relatives à la définition des objectifs stratégiques	3081
3.4.1 Loi du 22 juin 2008 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire	3082
3.4.2 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation	3082
3.4.3 Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération	3083
4 Conséquences	3083
4.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération	3083
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes	3084
4.3 Conséquences économiques	3084
5 Aspects juridiques	3084
5.1 Constitutionnalité et légalité	3084
5.2 Conformité avec les obligations internationales de la Suisse	3084
5.3 Forme de l'acte	3084
5.4 Délégation de compétences législatives	3085

Annexe

Vue d'ensemble des entités devenues autonomes de la Confédération 3086

Loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes (*Projet*) 3091

Rapport

1 Genèse du projet

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé 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 des Commissions des finances et des Commissions de gestion². Ce rapport poursuit deux objectifs: premièrement, les externalisations doivent être organisées avec cohérence et selon des critères uniformes. Deuxièmement, la gestion des entités de l'administration devenues autonomes doit être améliorée et uniformisée grâce à la mise en œuvre de 28 principes directeurs et d'un modèle de gestion par type de tâches. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont pris acte du rapport respectivement le 12 mars et le 23 septembre 2008.

L'initiative parlementaire faisant l'objet du présent rapport découle de l'examen du rapport sur le gouvernement d'entreprise par la Commission des finances du Conseil national: le bureau du Conseil national a, dans un premier temps, transmis le rapport du Conseil fédéral aux deux commissions de surveillance (Commission de gestion et Commission des finances) pour examen préalable. Après que les deux commissions s'étaient penchées sur le rapport, la Commission de gestion a, pour des raisons pratiques, demandé au bureau d'en confier l'examen à une seule commission. Le bureau du Conseil national a décidé de confier l'examen préalable à la Commission de gestion et d'inviter la Commission des finances à rédiger un co-rapport. La Commission des finances s'est plus particulièrement intéressée aux aspects du rapport ayant trait aux éléments de gestion concernant les finances et les impôts et, partant, à l'exercice de la haute surveillance financière (principes directeurs 23 à 28). Pour sa part, la Commission de gestion a traité le reste du rapport.

La Commission des finances a consacré plusieurs séances à l'examen du rapport et s'est entretenue avec plusieurs experts. Lors de sa séance des 24 et 25 mai 2007, elle a décidé de charger un groupe de travail placé sous la conduite d'Hermann Weyeneth, son président de l'époque, d'en approfondir certains aspects, en particulier en ce qui concerne le renforcement de l'influence que le Parlement peut exercer sur les entités devenues autonomes.

Philippe Mastronardi, professeur ordinaire de droit public à l'Université de Saint-Gall, a accepté de fonctionner en qualité d'expert. Le directeur et certains collaborateurs de l'Administration fédérale des finances, l'un des vice-directeurs de l'Office fédéral de la justice, le Service juridique des Services du Parlement et le secrétaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales ont également participé aux activités du groupe de travail. Le rapport rendu par le groupe de travail a servi de base à la rédaction du co-rapport à l'attention de la Commission de gestion que la Commission des finances du Conseil national a adopté le 6 septembre 2006, à l'unanimité moins une abstention. Outre un postulat demandant que les principes

¹ FF 2006 7799

² 02.3464 Recommandation de la CdG-E du 19.9.2002: Examen des participations de la Confédération à des entreprises du secteur privé; 04.3441 Postulat de la CdG-E du 13.9.2004: Gestion administrative dans le troisième cercle; 05.3003 Motion de la CdF-N du 15.2.2005: Modèle dit des quatre cercles.

directeurs régissant le pilotage et le contrôle des unités décentralisées soient précisés et complétés³, le co-rapport annonçait également le dépôt d'une initiative parlementaire visant à renforcer la haute surveillance parlementaire en la matière.

Le 20 mars 2008, la Commission des finances du Conseil des Etats a décidé à l'unanimité de donner suite à cette initiative. Là-dessus, lors de sa séance des 4 et 5 septembre 2008, la Commission des finances du Conseil national a institué une sous-commission, placée sous la présidence de la conseillère nationale Marlies Bänziger, qu'elle a chargée d'élaborer l'initiative parlementaire et de rédiger le présent rapport. Outre la présidente, la sous-commission était constituée des conseillers nationaux Marina Carobbio Guscetti, Jean-Pierre Graber, Markus Hutter, Thomas Müller et Pirmin Schwander. Le secrétariat était assuré par Stefan Koller, secrétaire de la Commission des finances du Conseil national. La commission tenait à ce que tous les groupes parlementaires représentés à l'époque au sein de la commission le soient aussi au sein de cette sous-commission.

La sous-commission a siégé à huit reprises entre le 25 septembre 2008 et le 3 février 2010. Dans le cadre de ses travaux, elle a fait appel aux représentants de l'Administration fédérale des finances et, pour ce qui concerne le droit parlementaire, au secrétaire de la Commission des institutions politiques qui avait déjà participé aux activités du groupe de travail.

La Commission des finances a adopté le rapport explicatif destiné à la procédure de co-rapport le 23 juin 2009. La Commissions de gestion et la Commission des institutions politiques du Conseil national ont été invitées à présenter un co-rapport, la première parce qu'elle exerce la haute surveillance sur les entités devenues autonomes conjointement avec la Commission des finances et la seconde parce que c'est elle qui est compétente en matière de droit parlementaire.⁴ La sous-commission s'est penchée sur les deux co-rapports et a adopté sa proposition à l'attention de la commission plénière le 3 février 2010. La Commission des finances a adopté à l'unanimité le présent rapport définitif lors de sa séance du 29 mars 2010.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Contexte

Dans un Etat moderne garant du service public, des entités devenues autonomes exécutent des tâches publiques sous le pilotage et le contrôle des autorités politiques. Ces unités accomplissent souvent leurs tâches en combinant la mise en œuvre de principes d'exécution des tâches relevant de l'économie privée et du service public. L'externalisation des tâches n'atteint l'efficacité escomptée que si l'autonomie nécessaire est accordée à l'entité devenue autonome; les autorités doivent en contre-

³ 07.3775 Postulat de la Commission des finances du 23.11.2007 sur les principes directeurs du Conseil fédéral dans le rapport concernant le gouvernement d'entreprise. Dans son rapport du 25.3.2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – mise en œuvre des résultats de délibérations au sein du Conseil national (FF 2009 2299), le Conseil fédéral a complété les principes directeurs du rapport sur le gouvernement d'entreprise conformément aux propositions formulées dans le postulat.

⁴ Voir ch. 2.7 ci-après pour plus de plus amples informations sur le contenu de ces deux co-rapports.

partie s'assurer que la tâche est accomplie dans l'intérêt public. Cette relation complexe requiert un équilibre adéquat entre marge de manœuvre et contrôle.

L'entité devenue autonome doit instituer elle-même un système de contrôle de gestion interne capable de renseigner non seulement sur le degré de réalisation des objectifs, mais aussi sur l'exécution de sa mission de service public. Ce contrôle de gestion interne doit être soumis à un contrôle externe exercé par le Conseil fédéral à la fois en mesure de respecter la latitude de l'entité devenue autonome et, conformément au principe de la gestion par exception, susceptible de permettre de corriger le cap le plus tôt possible grâce à une identification précoce des dérapages éventuels. Les objectifs stratégiques avec lesquels, en ses qualités de représentant du propriétaire et de garant de l'exécution des tâches, le Conseil fédéral pilote les entités devenues autonomes constituent la pierre angulaire de ce contrôle externe. Pour sa part, le Parlement ne doit pas constituer son propre arsenal d'instruments de pilotage de telles entités; il doit se limiter à vérifier le bon fonctionnement du système de contrôle de gestion du Conseil fédéral. Lorsque la situation l'exige, il a la possibilité de recourir aux instruments parlementaires dont il dispose pour exercer son influence sur le domaine de compétence de l'exécutif. A cet égard, la haute surveillance exercée par l'Assemblée fédérale doit être aménagée en tant que contrôle du contrôle de gestion exercé par le Conseil fédéral. Ce contrôle doit être axé sur les objectifs stratégiques formulés par le gouvernement. Ces objectifs constituent la référence qui permet de juger si ce dernier a rempli son devoir de surveillance à l'égard des entités devenues autonomes. La haute surveillance doit cibler les dérapages flagrants et, le cas échéant, inviter le Conseil fédéral à prendre des mesures correctrices.⁵

Dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a exposé en détail son rôle en matière de pilotage et de contrôle (le contrôle de gestion externe) des entités devenues autonomes. En revanche, c'est à dessin qu'il a renoncé à approfondir la façon dont le Parlement doit assumer sa fonction de haute surveillance.⁶ La présente initiative parlementaire vise à combler cette lacune et à créer les instruments pour une haute surveillance efficace. Les trois éléments principaux de l'initiative sont

- l'inscription dans la loi du pilotage au moyen d'objectifs stratégiques: le Conseil fédéral sera tenu par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) de piloter toutes les entités devenues autonomes au moyen d'objectifs stratégiques, ce qui constituera le point de rattachement de la haute surveillance parlementaire;
- la possibilité pour le Parlement de participer à l'établissement des objectifs stratégiques: la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) disposera que le Parlement pourra charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques;
- l'uniformisation des rapports relatifs à toutes les unités décentralisées de la Confédération: l'inscription dans la loi sur le Parlement de ces rapports constitue la base qui permettra au Parlement d'assumer sa fonction de haute surveillance.

⁵ Rapport (non publié) du Conseil fédéral du 25.6.1997 sur la surveillance des domaines administratifs décentralisés et des entreprises devenues juridiquement autonomes.

⁶ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7847.

L'initiative propose également quatre modifications mineures d'autres dispositions légales destinées à combler des lacunes dans les domaines des objectifs stratégiques et des rapports de RUAG, de Skyguide et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et à régler de manière uniforme la question de l'accès du Conseil fédéral aux rapports de révision du Contrôle fédéral des finances. En ce qui concerne RUAG, le projet prévoit de renoncer à la délégation de l'exercice des droits d'actionnaire à un département telle qu'elle existe aujourd'hui; comme pour toutes les autres entreprises, le rôle de propriétaire de RUAG sera aussi assumé par le Conseil fédéral.

Digression: Changement dans la répartition des rôles et des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement à l'exemple de la transformation de Telecom PTT en Swisscom SA

La répartition des rôles et des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement, leurs modifications en raison de l'accession à l'indépendance et les possibilités d'intervention de l'un et de l'autre sont présentées ci-après à l'exemple de la transformation de Telecom PTT en Swisscom SA. Le but de la présente digression est d'exposer le problème de fond que l'initiative parlementaire veut résoudre. S'agissant des compétences et des rôles devant être assumés, les développements décrits ci-après sont transposables dans les grandes lignes aux autres entités devenues autonomes.

Les PTT étaient un établissement de droit public. A l'époque, les Chambres fédérales adoptaient le budget présenté par le Conseil fédéral. Elles adoptaient les comptes en même temps que le compte d'Etat.⁷ Vu le message du 10 juin 1996 relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications⁸, le législateur a édicté la loi fédérale sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET; RS 784.11) qui règle la constitution et l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunication (Swisscom). L'art. 2 LET dispose que l'entreprise est une société anonyme de droit public. L'art. 3 fixe le but de l'entreprise: fournir, en Suisse et à l'étranger, des services de télécommunication et de radiodiffusion ainsi que des produits et services connexes. En vertu de l'art. 6, al. 1, la Confédération est actionnaire de l'entreprise et doit détenir la majorité du capital et des voix. L'art. 6, al. 3, énonce qu'il appartient au Conseil fédéral de définir tous les quatre ans les objectifs que la Confédération entend atteindre en tant qu'actionnaire majoritaire.

A l'échelon de la loi, le Parlement – et, en fin de compte, le peuple grâce au référendum législatif facultatif – peut participer à la détermination des mandats légaux et du cadre de cette entreprise. Ainsi, la procédure législative associe le Parlement et le peuple à la définition de ces orientations fondamentales et éten-

⁷ Voir message du 10.6.1996 relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications, FF 1996 III 1260: «A l'avenir, l'approbation du budget ne relèvera plus des Chambres fédérales [...]».

⁸ Message du 10.6.1996 relatif à la loi sur l'organisation de la Poste et à la loi sur l'entreprise de télécommunications, FF 1996 III 1260 ss.

En revanche, la participation du Parlement aux décisions de moyenne portée est moins développée, en particulier en ce qui concerne la définition des objectifs stratégiques de l'entreprise.⁹ De par leur nature, les objectifs que la direction de l'entreprise doit atteindre sont programmatiques. La direction doit disposer d'une certaine latitude lui permettant de les adapter aux éventuelles modifications de l'environnement de l'entreprise. Les objectifs stratégiques ne sont pas définis dans la loi, mais découlent du cadre et des buts de l'entreprise qui sont inscrits dans la loi. En vertu de la loi sur l'entreprise de télécommunications, c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de fixer les objectifs stratégiques de Swisscom. Le conseil d'administration est chargé de leur mise en œuvre par l'entreprise et doit rendre compte de leur réalisation au Conseil fédéral. Ce dernier, conformément au cadre légal, fixe donc les objectifs à moyen terme et contrôle leur réalisation. Si c'est le Parlement qui a le dernier mot lors de la définition du cadre légal (à condition que le référendum facultatif ne soit pas demandé), ses possibilités de participer à la définition des objectifs stratégiques sont en revanche nettement plus restreintes étant donné que cette compétence échoit au Conseil fédéral. C'est ce dernier qui est chargé de représenter les intérêts du propriétaire et investisseur envers les dirigeants de l'entreprise. C'est lui et non le Parlement qui assume le rôle de propriétaire et qui décide les orientations des entités devenues autonomes, ce qui est tout à fait pertinent eu égard aux tâches et compétences respectives du Conseil fédéral et du Parlement.

2.2 **Objet**

La présente initiative parlementaire a pour objet les «personnes de droit public ou privé n'appartenant pas à l'administration centrale de la Confédération pour autant que ces organisations:

- a. qui n'appartiennent pas à l'administration fédérale centrale,
- b. qui ont été créées par la législation fédérale ou dont le capital et les voix sont détenus, à titre majoritaire, par la Confédération,
- c. qui sont chargées de tâches administratives;

ainsi que le domaine des EPF.»

Le domaine des EPF est mentionné à part, car il ne dispose d'aucune personnalité juridique propre et, partant, ne peut pas être une personne de droit public ou privé.

Dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise¹⁰, les entités devenues autonomes sont définies comme étant des «organismes ou des entreprises

- qui exécutent des tâches de la Confédération,
- qui sont juridiquement autonomes, et

⁹ Au sujet des objectifs stratégiques, voir le rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF **2006** 7842 ss, ch. 4.2.6.

¹⁰ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF **2006** 7808.

- qui sont la propriété de la Confédération ou dans lesquelles la Confédération est l'actionnaire principal ou majoritaire.»

Les considérations relatives à la haute surveillance parlementaire contenues dans le présent rapport et les principes directeurs de la surveillance exercée par le Conseil fédéral énoncés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise se réfèrent donc au même cercle d'organismes et d'entreprises. Actuellement, les entités suivantes entrent dans le champ de cette définition:

- Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)
- Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)
- Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)
- Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)
- Domaine des EPF
- Identitas
- Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)
- Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)
- Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)
- Institut suisse de droit comparé (ISDC)
- La Poste Suisse
- Pro Helvetia
- RUAG Holding SA
- Skyguide
- Swisscom
- Swissmedic
- Musée national suisse

2.3 Objectifs stratégiques du Conseil fédéral en tant que point de rattachement de la haute surveillance parlementaire

Le principe directeur n° 16 du rapport sur le gouvernement d'entreprise¹¹ prévoit que, en sa qualité de représentant du propriétaire, le Conseil fédéral pilote les entités devenues autonomes en leur assignant des objectifs généraux à moyen terme. Les objectifs stratégiques doivent porter sur

- le développement de l'entité (objectifs relatifs à l'entreprise), et
- l'accomplissement des tâches déléguées (objectifs relatifs aux tâches).

Les objectifs relatifs à l'entreprise fixent notamment les priorités en matière de politique d'entreprise. Ils visent la consolidation et l'augmentation de la valeur de l'entreprise afin d'en assurer la pérennité. Les objectifs relatifs aux tâches déter-

¹¹ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7842 ss.

minent des priorités dans le domaine de l'exécution des tâches et règlent l'utilisation d'éventuelles indemnités. Avec ces objectifs, la Confédération veille à ce que les intérêts publics associés aux tâches confiées aux entités devenues autonomes soient préservés.

Lorsqu'il exerce la haute surveillance parlementaire sur les entités devenues autonomes, le Parlement se penche également sur la façon dont le Conseil fédéral défend les intérêts de la Confédération. La haute surveillance est ainsi liée au contrôle exercé par le Conseil fédéral. Toute optimisation de ce contrôle profite également à la haute surveillance parlementaire. A ce titre, les instruments dont le Conseil fédéral dispose pour piloter les entités devenues autonomes constituent le fondement de l'exercice de la haute surveillance parlementaire dans ce domaine. C'est pour cette raison que le 16^e principe directeur énoncé dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise doit être inscrit dans la loi et qu'il convient de compléter la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration de manière à obliger le Conseil fédéral à piloter toutes les entités devenues autonomes au moyen d'objectifs stratégiques.

La disposition correspondante autorise des réglementations spéciales permettant au Parlement de déléguer la définition des objectifs stratégiques non pas au Conseil fédéral, mais au conseil d'administration ou au conseil de l'institut de certaines entités devenues autonomes. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise prévoit cette possibilité pour les organismes chargés de tâches relevant de la politique économique et de la politique de sécurité et qui, de ce fait, doivent jouir d'une large marge de manœuvre.¹² Cela étant, le rapport sur le gouvernement d'entreprise et la pratique actuelle en matière de pilotage au moyen d'objectifs stratégiques garantissent d'une manière générale une définition et une mise en œuvre différenciées de ces objectifs stratégiques qui permettent de préserver la liberté d'entreprise et l'autonomie d'exploitation des entités devenues autonomes.¹³ A ce jour, la pratique parfois de longue date des objectifs stratégiques n'a jamais conduit à des conflits d'objectifs ou à des chevauchements avec des tâches ou des objectifs inscrits dans la loi. Cela n'est d'ailleurs guère possible puisque ces ceux-ci sont à la base de la formulation des objectifs stratégiques, ce qui permet de garantir que, lorsqu'elles sont inscrites dans la loi, l'autonomie et la liberté d'entreprise des entités devenues autonomes¹⁴ ou de leurs organes¹⁵ ne peuvent pas être restreintes¹⁶. Par ailleurs, le Conseil fédéral n'édicte jamais les objectifs stratégiques unilatéralement. Ceux-ci sont définis en étroite collaboration avec chaque entité concernée. Cette manière de procéder permet d'éviter que les objectifs stratégiques soient utilisés pour intervenir dans une autonomie inscrite dans la loi.

¹² Principe directeur n^o 17 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF **2006** 7844

¹³ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF **2006** 7820 et s., ch. 3.2.2.2; 7832, ch. 4.1: La liberté d'entreprise doit être préservée. la Confédération exerce toute l'influence nécessaire, en respectant autant que possible l'autonomie d'exploitation des entités devenues autonomes.

¹⁴ Voir, par exemple, les art. 4, 5 et 21 de la loi fédérale du 4.10.1991 sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF; RS **414.110**): autonomie, liberté d'enseignement et de recherche.

¹⁵ Voir, par exemple, l'art. 716a du code des obligations (CO; RS **220**): attributions intransmissibles et inaliénables du conseil d'administration de la société anonyme.

¹⁶ Les directives de l'OCDE sont respectées. Voir OCDE, Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, 2005, ch. II/B et annotations II/B: «The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs [state-owned enterprises] and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.»

Instruments permettant au Parlement de participer au pilotage au moyen d'objectifs stratégiques

Avec la révision de la LOGA qui est proposée, le Conseil fédéral sera tenu de piloter les entités devenues autonomes de la Confédération en leur assignant des objectifs stratégiques. En conséquence, l'Assemblée fédérale doit disposer d'instruments lui permettant d'influer sur la définition de ces objectifs stratégiques. Ainsi, les Chambres fédérales pourraient être amenées à estimer qu'un objectif stratégique doit être modifié (par exemple pour tenir compte de certains impératifs financiers) ou abandonné (par exemple en cas de renonciation à une coopération ou à une participation), ou qu'un nouvel objectif stratégique doit être fixé (par exemple pour instituer de nouveaux standards de qualité pour une prestation donnée).

Fondamentalement, le Parlement pourrait continuer d'utiliser les instruments parlementaires dont il dispose déjà (la motion et le postulat). Dans l'hypothèse où le Conseil fédéral n'entendrait pas donner suite à une motion transmise par les deux Chambres, il devrait alors, par voie législative, restituer au Parlement sa compétence d'édicter des objectifs stratégiques pour l'entité concernée (art. 120, al. 2, LParl).¹⁷ Au lieu d'exercer la haute surveillance, le Parlement serait alors contraint d'en assumer le pilotage et le contrôle, ce qui ne serait ni judiciaire, ni réaliste. En matière de planification, il a plutôt besoin d'un instrument qui lui permette d'influer sur les objectifs stratégiques sans qu'il soit nécessaire de modifier la hiérarchie des compétences établie par la loi. C'est pour cette raison que le projet s'appuie sur l'art. 28 LParl (décisions de principe, planifications) pour donner au Parlement la compétence de charger le Conseil fédéral de définir des objectifs stratégiques ou de les modifier. Aujourd'hui déjà, l'al. 4 de cet article prévoit que, s'il s'écarter d'un mandat, le Conseil fédéral doit en exposer les motifs. En vertu du projet, le Conseil fédéral ne pourra s'en écarter que pour des motifs importants.

Dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance, les commissions de surveillance ont constaté que, dans la pratique, il n'est pas toujours facile de distinguer la frontière qui sépare le stratégique – qui entre dans la zone d'influence du Parlement – de l'opérationnel qui, dans la mesure où il a une dimension politique, peut certes faire l'objet d'une question lors des délibérations au sein d'une commission, mais sans avoir de lien avec l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur une organisation ou une entreprise. Dans l'hypothèse où le Parlement désirerait assigner un objectif stratégique à une entité devenue autonome, il devrait, à défaut d'une disposition légale, partir du principe qu'un tel objectif constitue en fait une position à atteindre dans un domaine particulier au moyen de décisions que cette unité doit prendre à son échelon (notamment en allouant des ressources, en ordonnant certaines actions ou en fixant des délais). L'horizon-temps de tels objectifs est toujours le moyen ou le long terme. En revanche, les questions opérationnelles portent sur l'exécution des tâches, mais pas sur la planification ou les orientations futures.

¹⁷ Voir à ce sujet le rapport du 1.3.2001 de la Commission des institutions politiques relatif à la loi sur le Parlement, FF 2001 3298, ch. 2.4.3.2.

2.5

Uniformisation des rapports

2.5.1

Introduction et dispositions en vigueur

Les rapports du Conseil fédéral sont à la base de l'exercice de la haute surveillance parlementaire. Ils permettent aux commissions de procéder à une évaluation critique de la manière dont le Conseil fédéral assume le rôle de propriétaire et peut conduire à une demande d'ajout ou de modification d'objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral transmet ces rapports au Parlement pour l'informer ou pour qu'il en prenne acte, selon leur portée (voir art. 148 LParl).

Actuellement, le Conseil fédéral transmet au Parlement et à ses commissions de surveillance (Commissions des finances et Commissions de gestion) les comptes-rendus suivants sur le respect des *objectifs stratégiques*:

- Le Conseil fédéral rend compte aux commissions de surveillance du degré de réalisation des objectifs stratégiques par *la Poste, Swisscom, les CFF et Skyguide* dans un rapport à part.
- En ce qui concerne *RUAG*, outre les rapports de gestion et financiers, les commissions de surveillance reçoivent aussi un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques établi par le conseil d'administration et complété par un avis des secrétariats généraux du DDPS et du DFF.
- A la fin de la période quadriennale correspondant au mandat de prestations, le *rapport du Conseil des EPF sur la réalisation du mandat* est soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.¹⁸ Le Conseil des EPF adresse en outre chaque année aux commissions de surveillance un *rapport d'activité à titre de documentation complémentaire*. Cette pratique s'est établie dans le domaine des EPF en contradiction avec la teneur de la loi.¹⁹
- Le Contrôle fédéral des finances remet ses *rapports de révision des organismes et entreprises de la Confédération* à la Délégation des finances des Chambres fédérales.²⁰
- Aujourd'hui, tous les organismes et entreprises de la Confédération établissent un *rapport de gestion*. Ce faisant, l'organe dirigeant (conseil d'administration, d'institut ou de fondation) rend compte de la marche des affaires au cours de l'exercice sous revue et de la situation financière de l'organisme ou de l'entreprise qu'il dirige. Dans la plupart des cas, la loi ne prévoit pas la transmission de ces comptes-rendus au Parlement. Les organismes et entreprises de la Confédération remettent souvent leurs rapports de gestion spontanément ou à la demande des députés et les publient sur la Toile.

¹⁸ Voir art. 34, al. 1, de la loi sur les EPF.

¹⁹ Conformément à l'art. 34, al. 2, de la loi sur les EPF, «le Conseil des EPF fournit dans ses rapports annuels au Conseil fédéral des informations sur le degré de réalisation du mandat de prestations. Le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale.»

²⁰ Voir art. 14, al. 1, de la loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0).

La modification de la loi sur le Parlement étendra à toutes les entités devenues autonomes de la Confédération l'obligation de remettre un rapport au Parlement. Elle prévoit également leur uniformisation. Ces rapports ayant l'exercice de la haute surveillance parlementaire pour but premier, ils doivent être rédigés par le Conseil fédéral et non pas par les organismes et entreprises concernés.

Aussi bien du point de vue de l'administration que de celui du Parlement, le critère d'efficacité plaide en faveur de rapports concis. Cela étant, force est de reconnaître que l'exercice de la haute surveillance est tributaire d'informations relativement détaillées sur l'environnement économique, l'évolution de l'unité et sur le degré de réalisation des objectifs. La détermination du volume adéquat du rapport dépend aussi dans une large mesure de ses destinataires. Sera-t-il destiné aux commissions de surveillance uniquement ou aux commissions de surveillance et au Parlement, voire au public? Ainsi, surtout lorsque l'entreprise travaille sur un marché concurrentiel, la réponse à cette question doit également tenir compte de la préservation du secret des affaires. Une structure modulaire permettant de rédiger des rapports diversifiés est la mieux à même de prendre ces conflits d'objectifs en compte. Il s'agit d'adapter le contenu, le volume et la périodicité des rapports en fonction de ses destinataires (commissions de surveillance, Parlement/public) et de l'entité devenue autonome concernée (importance des points de vue politique, financier et économique). Le système de rapports modulaire proposé par la Commission des finances prévoit deux types de rapports: un rapport succinct et un rapport approfondi.

- *Rapport succinct*: Le rapport succinct compte de une à quatre pages par organisation ou entreprise, consacrées à la réalisation des principaux objectifs relatifs à l'organisation et aux tâches et des objectifs en matière de ressources financières et personnelles durant l'exercice sous revue. Le rapport succinct informe également ses destinataires sur d'éventuelles décisions du Conseil fédéral et – pour les sociétés anonymes – sur les décisions de l'assemblée générale. Le rapport succinct présente aussi les données les plus importantes sur l'unité concernée ainsi que ses indicateurs financiers. Le Conseil fédéral établira de tels rapports succincts pour chaque entité juridiquement autonome qui accomplit des tâches de la Confédération et dont la Confédération détient une part importante ou majoritaire de son capital (voir liste actuelle de ces entités au ch. 2.2). Le rapport succinct est également destiné au public.
- *Rapport approfondi*: Pour tenir compte des besoins particuliers des commissions de surveillance, le gouvernement sera également tenu de rédiger des rapports permettant d'examiner la réalisation de certains objectifs de manière plus approfondie. Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral rédige de tels rapports à l'attention des commissions de surveillance, notamment sur la Poste, Swisscom ou les CFF. Ces rapports seront rédigés annuellement pour certaines entités en particulier (voir ci-après). Pour toutes les autres entités, le Conseil fédéral n'établira un tel rapport que tous les quatre ans, à l'échéance de la période de validité des objectifs stratégiques. Pour protéger le secret des affaires, le rapport approfondi sera destiné aux seules commissions de surveillance.

La distinction des entités qui feront l'objet d'un rapport approfondi annuel de celles qui feront l'objet d'un rapport approfondi quadriennal doit être faite en se basant sur leur importance politique et économique. Outre la forme juridique de l'entité, le genre de tâches, les charges, le chiffre d'affaires, l'effectif et le montant des subventions ou des taxes perçues peuvent servir de critère de sélection (voir annexe 1).

Doivent faire l'objet d'un rapport approfondi annuel toutes les entités importantes pour la Confédération

- a. de par leur poids économique,
- b. parce qu'elles sont financées par des moyens prélevés dans les ressources générales de la Confédération, ou
- c. en raison des risques macroéconomiques liés à leur activité.

Les chiffres d'affaires, l'effectif ou l'ampleur de la participation de la Confédération peuvent servir de critères représentatifs du poids économique. Les participations de la Confédération présentées dans le compte d'Etat sont considérées comme importantes si elles représentent au moins 20 % et si les capitaux propres (valeur calculée selon la méthode de la mise en équivalence) s'élèvent à 100 millions de francs au moins. Selon ce critère, les entreprises qui fournissent des prestations sur le marché (la Poste, Swisscom, les CFF et RUAG) et Skyguide font partie de cette catégorie de participations importantes. En revanche, l'importance économique de l'ASRE ne ressort pas directement des chiffres d'affaires. Dans ce cas, c'est l'engagement net (qui, actuellement, est d'un peu plus de 8 milliards pour un plafond d'engagement fixé à 12 milliards de francs) qui justifie la présentation de rapports approfondis à un rythme annuel.

La liste ci-dessus doit être complétée par le domaine des EPF pour lequel des rapports approfondis doivent également être présentés en vertu du deuxième critère (l'importance des subventions).

Les organismes de surveillance de l'économie ou de la sécurité (tels que la FINMA ou Swissmedic) ne sont en règle générale pas concernés par les deux premiers critères. Comparé aux entreprises de la Confédération, leur poids économique est relativement modeste. En outre, ces organismes sont la plupart du temps financés non pas au moyen de subventions puisées dans les ressources générales de la Confédération, mais par des taxes ou des émoluments. Cela étant, ils peuvent être amenés à assumer des risques importants en raison de l'accomplissement des tâches qui leur ont été déléguées, ce qui, le cas échéant, peut justifier la présentation de rapports approfondis à un rythme annuel. Ainsi, le Conseil fédéral doit également produire de tels rapports pour les organismes dont l'objet de surveillance recèle d'importants risques macroéconomiques. Actuellement, seule la FINMA remplit ce troisième critère.

En résumé, outre un rapport succinct, le Conseil fédéral devra également adresser *chaque année* aux commissions de surveillance un rapport approfondi pour chacune des huit entités suivantes:

RUAG, la Poste, Swisscom, les CFF, Skyguide, le domaine des EPFS, l'ASRE et la FINMA.

Pour chacune des autres entités devenues autonome, le Conseil fédéral pourra se contenter de présenter un rapport succinct chaque année et un rapport approfondi tous les quatre ans. Au besoin, il sera possible en tout temps de demander des rapports approfondis *ad hoc*.

2.5.3 Examen des rapports et collaboration entre les commissions de haute surveillance

Le calendrier de l'examen des rapports au sein des commissions dépend de la disponibilité des informations nécessaires à leur rédaction. Les rapports du Conseil fédéral relatifs à la surveillance des organismes et entreprises de la Confédération se fondent, d'une part, sur les rapports de gestion de ces derniers et, d'autre part, sur les rapports des conseils d'administration/d'institut sur la réalisation des objectifs stratégiques. Pour ce qui est des trois grandes entreprises de la Confédération (la Poste, Swisscom et les CFF), les départements concernés ne reçoivent ces rapports que durant la seconde quinzaine de mars. Le Conseil fédéral (actuellement le département compétent pour quelques organismes et entreprises) se fonde sur leur contenu pour évaluer le degré de réalisation des objectifs. Vers fin avril, il approuve les rapports correspondants qu'il adresse aux commissions de surveillance.

Lorsque l'entité devenue autonome a le statut de société anonyme, son rapport de gestion doit en principe avoir été accepté par l'assemblée générale avant que le Conseil fédéral puisse autoriser le Parlement à en prendre connaissance. Aujourd'hui, cette condition ne concerne plus que Swisscom. En effet, la Confédération est seule actionnaire des autres sociétés anonymes. En règle générale, l'assemblée des actionnaires de Swisscom tient ses assises aux alentours du 20 avril. L'examen de tous les rapports relatifs aux organismes et entreprises de la Confédération peut par conséquent être porté à l'ordre du jour des commissions de surveillance fin avril ou début mai.

Sous le régime actuel, les rapports sur les grandes organisations et entreprises sont présentés au sein des sous-commissions compétentes des Commissions des finances et des Commissions de gestion. Les sous-commissions du Conseil national et du Conseil des Etats siègent ensemble, mais elles présentent leur compte-rendu à leur commission mère individuellement. La présentation du rapport sur les entités a parfois lieu simultanément en présence des représentants du département et de la tête de l'entreprise. Parfois ils se succèdent. Les rapports sont présentés aux sous-commissions des commissions de surveillance lors de plusieurs séances qui ont lieu entre le début du mois avril et la mi-mai. Le tableau ci-dessous présente le calendrier et les modalités de la présentation des rapports à l'exemple de 2009.

Date	Organisme/entreprise	Représentants de l'administration	Représentants de l'organisme/entreprise	Objet/documents
08.04.09	La Poste Swisscom CFF	SG DETEC	Directeur général et président du conseil d'administration	Informations orales par les dirigeants de l'entreprise
20.04.09	RUAG	SG DDPS directeur de l'AFF	Directeur général et président du conseil d'administration	Rapport du conseil d'administration de RUAG
21.04.09	Domaine des EPF	SG DFI	Président du conseil d'administration	Rapport du conseil des EPF
24.04.09	La Poste Swisscom CFF	Chef du DETEC	–	Rapport du Conseil fédéral
24.04.09	Skyguide	SG DETEC	Directeur général et président du conseil d'administration	Rapport de gestion Obj. stratégiques du Conseil fédéral 2005–2007

La présentation des rapports aux commissions plénières a ensuite lieu simultanément pour toutes les organisations et entreprises, à l'occasion d'une séance spécifique pour les Commissions de gestion et lors de l'examen du compte d'Etat pour les Commissions des finances.

La Commission des finances estime que ce système de collaboration en vigueur a fait ses preuves. Ce principe doit être maintenu, en l'abrégeant cependant quelque peu au besoin. A l'avenir, les sous-commissions compétentes des Commissions des finances et des Commissions de gestion continueront de procéder au premier examen des rapports en commun. Si elles le désirent, les sous-commissions des Commissions des finances peuvent partiellement lier cette séance à celle consacrée à l'examen du compte d'Etat. Cette manière de faire permet aux sous-commissions d'adresser leurs propositions aux commissions plénières qui siègent en mai. Les commissions peuvent ensuite se mettre d'accord pour savoir laquelle d'entre elles présentera telle ou telle proposition et déposera telle ou telle intervention pour la session d'été. Le cas échéant, les deux Chambres devraient, dans la mesure du possible, transmettre les interventions durant la session d'été pour que le Conseil fédéral puisse se prononcer rapidement. En procédant ainsi, les éventuelles interventions du Parlement au titre de la participation peuvent être prises en compte rapidement. Il doit être possible de telles interventions à temps même en cas de modification de l'organisation des séances.

2.6 **Pilotage et contrôle: adaptation de dispositions régissant l'organisation de certaines entités devenues autonomes**

L'inscription dans la LOGA de la nouvelle disposition qui charge le Conseil fédéral d'édicter des objectifs stratégiques pour les entités devenues autonomes (projet d'art. 8, al. 5, LOGA; voir ch. 2.3) ne constitue pas une base légale suffisante pour fixer des objectifs stratégiques contraignants. Les lois régissant l'organisation de ces entités doivent également contenir une disposition correspondante. En outre, si ces lois ne comportent pas de disposition *ad hoc*, les entités en question ne peuvent être

contraintes de contribuer aux rapports dans la mesure désirée. La Commission des finances a donc voulu savoir dans quelle mesure, pour que la présente initiative puisse atteindre son but immédiatement, la révision de la LParl et de la LOGA doit être complétée par des adaptations de dispositions régissant l'organisation de certaines entités devenues autonomes.

Il s'agit principalement de l'inscription du principe du pilotage et du contrôle au moyen d'objectifs stratégiques dans les lois régissant l'organisation d'entités devenues autonomes qui, selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise, n'y sont pas encore soumises. Pour que le Conseil fédéral puisse contrôler la réalisation des objectifs stratégiques et présenter un rapport correspondant au Parlement, il doit pouvoir contraindre les organisations et entreprises à participer au contrôle de gestion. Il faut par conséquent préciser les documents que ces entités doivent présenter, leur teneur et le délai dans lequel ils doivent être disponibles (principes directeurs n° 18 et suivants du rapport sur le gouvernement d'entreprise).

Il est à noter que seule l'adaptation ponctuelle des lois régissant l'organisation de certaines entités devenues autonomes peut être proposée dans le cadre du présent projet; des révisions plus fondamentales dépasseraient le cadre de la modification prévue ici et devront faire l'objet de projets distincts. Dans ce contexte, la présente initiative propose les modifications ponctuelles suivantes:

- *Tous les organismes et toutes les entreprises*: régler la question de l'accès du Conseil fédéral à tous les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances dans la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0).
- *IFSN*: inscrire les rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques dans la loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN; RS 732.2).
- *Skyguide*: inscrire le principe du pilotage au moyen d'objectifs stratégiques et les rapports sur leur réalisation dans la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0).
- *RUAG*: inscrire les rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques et concrétiser le principe du pilotage au moyen de ceux-ci dans la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC; RS 934.21).

2.7 Co-rapports

2.7.1 Co-rapport des Commissions de gestion des Chambres fédérales

La présidente de la sous-commission de la Commission des finances du Conseil national a présenté l'initiative parlementaire à la Commission de gestion du Conseil national le 3 juillet 2009. Cette dernière a ensuite prié la Commission des finances de prolonger le délai qui lui avait été octroyé pour remettre son co-rapport, car elle désirait demander un avis de droit²¹ sur un certain nombre de points en suspens. La

²¹ Avis de droit de Georg Müller et Stefan Vogel, «Haute surveillance de l'Assemblée fédérale sur les entités devenues autonomes qui assument des tâches de la Confédération» du 7.12.2009.

Commission des finances a accédé à cette demande. Ayant pris connaissance de cet avis de droit, les Commissions de gestion des Chambres fédérales ont adopté un co-rapport circonstancié dans lequel elles proposent de ne pas donner suite à l'initiative dans la forme proposée étant donné qu'elle estime inutile, d'une part, d'inscrire dans la LOGA l'instrument de pilotage au moyen d'objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral et, d'autre part, de renforcer les instruments de haute surveillance parlementaire. Les Commissions de gestion ont en revanche souscrit à l'uniformisation des rapports relatifs aux entités devenues autonomes et à une adaptation ponctuelle des dispositions régissant l'organisation de certaines entités devenues autonomes et de la loi sur le Contrôle fédéral des finances.

Inscription dans la LOGA de l'instrument de pilotage au moyen d'objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral

Les Commissions de gestion estiment que, dans la mesure proposée, l'inscription dans la loi de l'instrument de pilotage au moyen d'objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral n'est ni nécessaire, ni adéquate. Elles ont notamment invoqué que le Conseil fédéral n'est pas tenu de piloter toutes les entités devenues autonomes, que la définition d'objectifs stratégiques ne constitue pas toujours le moyen de pilotage le plus adéquat et que la modification prévue de la LOGA ne suffit pas à éendre cet instrument au pilotage de toutes les entités devenues autonomes.

La Commission de gestion du Conseil national ne peut se rallier à ces arguments. Pour sa part, elle estime que la définition par le Conseil fédéral des objectifs stratégiques pour les entités devenues autonomes est un élément crucial d'une politique globale de défense des intérêts de propriétaire.²² Les objectifs stratégiques constituent non seulement une bonne base pour la surveillance que le Conseil fédéral doit exercer sur les unités décentralisées, mais encore pour la haute surveillance parlementaire exercée sur le pilotage et le contrôle de celles-ci par le Conseil fédéral. A cet égard, un minimum de standardisation des objectifs stratégiques est un préalable à l'uniformisation des rapports relatifs aux entités devenues autonomes souhaitée par la Commission des finances. Cela étant, la Commission des finances du Conseil national partage l'avis des Commissions de gestion: les exigences en matière de pilotage varient selon la nature des tâches. La différenciation demandée par les Commissions de gestion est néanmoins assurée puisque les objectifs stratégiques sont définis séparément pour chaque entité concernée. Quant à l'indépendance d'organismes de surveillance de l'économie ou de la sécurité, elle est aussi garantie grâce aux réglementations spéciales qui disposent qu'il incombe à leur conseil d'administration ou d'institut et non au Conseil fédéral de fixer ces objectifs stratégiques (voir ch. 3.2). En outre, la concrétisation des objectifs stratégiques et leur mise en œuvre doivent préserver l'autonomie et la liberté d'entreprise garanties par la loi (voir ch. 2.3).

²² A ce sujet, voir également les directives de l'OCDE; «The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness. The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs, and how it will implement its ownership policy.» OCDE, Guidelines on corporate governance of state-owned enterprises, 2005, ch. II et annotations II/A.

Certes, à elle seule, l'obligation générale de l'art. 8 LOGA ne permet pas de piloter toutes les entités au moyen d'objectifs stratégiques. En revanche, il fixe aujourd'hui déjà la compétence de principe du Conseil fédéral et l'obligation qui lui est faite d'organiser et de conduire l'administration fédérale conformément aux principes qui y sont énoncés.²³ Il est non seulement compréhensible, mais encore opportun de vouloir y inscrire aussi une disposition de principe régissant le pilotage des tâches externalisées (le pilotage au moyen d'objectifs stratégiques). La mise en œuvre de cette disposition de principe est ensuite assurée à l'échelon des lois d'organisation des entités concernées.

Instruments de la haute surveillance parlementaire

Les Commissions de gestion estiment en outre que le Parlement dispose de suffisamment d'instruments lui permettant d'influer sur les objectifs stratégiques. Elles ne voient pas de nécessité d'accorder à l'Assemblée fédérale la compétence de confier au Conseil fédéral des mandats ayant trait aux objectifs stratégiques des entités devenues autonomes ou de les modifier (art. 28, al. 1 et 1^{bis}, LParl).

La sous-commission puis la Commission des finances ont refusé à l'unanimité de suivre cette argumentation. Eu égard à l'importance non seulement financière, mais aussi politique des entités devenues autonomes, ce renforcement mesuré des instruments parlementaires est plus que justifié. Par ailleurs, la Commission des institutions politiques, qui soutient les grandes lignes de l'initiative, partage le même avis.

Les points de vue divergents des Commissions de gestion et de la Commission des finances découlent sans doute de l'angle sous lequel elles exercent leur surveillance. Les premières assument la surveillance de la gestion qui, dans un modèle de séparation des pouvoirs classique, est confiée à l'exécutif. La haute surveillance qu'elle exerce doit respecter une certaine distance et son action se limite à des recommandations qu'elles peuvent adresser au Conseil fédéral, à l'administration et aux tribunaux étant donné que l'on se situe dans le domaine de compétence de l'exécutif, de l'administration ou des tribunaux. Pour leur part, les Commissions des finances sont les garantes de la souveraineté budgétaire du Parlement. Les entités devenues autonomes mobilisent de plus en plus de ressources de la Confédération – plusieurs milliards de francs pour certaines²⁴ – qui échappent ainsi aux prérogatives du Parlement en matière de vote des dépenses. La Commission des finances du Conseil national est convaincue que le Parlement doit reprendre cette influence, raison pour laquelle elle estime indispensable de renforcer les instruments de la haute surveillance parlementaire. De plus, les conséquences financières que certains actes ou la passivité d'entités de surveillance de l'économie ou de la sécurité devenues autonomes (telles que Swissmedic ou la FINMA) peuvent avoir pour la Confédération soulignent l'importance de l'influence parlementaire. Les expériences faites jusqu'ici dans ce domaine ont montré à la Commission des finances que les instruments actuels de la haute surveillance parlementaire ne permettent pas d'influer sur les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes dans un délai utile, sans prendre le risque que le Conseil fédéral doive modifier une répartition des compétences judiciaire en soi.²⁵

²³ Art. 8, al. 2 et 3 LOGA: développer l'efficacité de l'administration fédérale et de ses capacités d'innovation; exercer une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale.

²⁴ Voir la vue d'ensemble de l'annexe 1.

²⁵ Voir ch. 2.4.

2.7.2

Co-rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

La présidente de la sous-commission de la Commission des finances du Conseil national a présenté le projet à la Commission des institutions politiques du Conseil national le 21 août 2009.

Dans son co-rapport, la Commission des institutions politiques s'est, d'une manière générale, ralliée à l'initiative qui, selon elle, améliore la marge de manœuvre du Parlement. A sa demande, la Commission des finances renonce à la précision qui, à l'origine, devait faire l'objet de l'art. 28, al. 4, LParl et aurait habilité le Conseil fédéral à s'écarter d'un mandat, d'une décision de principe ou de planification du Parlement si ceux-ci ne peuvent être exécutés pour de *justes motifs*. La Commission des institutions politiques a estimé que cette disposition n'était pas suffisamment claire et n'apportait aucune amélioration au droit en vigueur.

Ce qui est important aux yeux de la Commission des finances, c'est que le Conseil fédéral accorde toute l'importance voulue aux mandats du Parlement et qu'il ne s'en écarte que pour de justes motifs. Elle a toutefois donné suite à la proposition de la Commission des institutions politiques, car après réexamen approfondi de la question à la lumière des explications de cette dernière il apparaît que, en vertu du droit en vigueur déjà, seuls des motifs importants permettraient au Conseil fédéral de s'écarter d'un mandat du Parlement qui, par ailleurs, dispose de suffisamment d'instruments pour faire respecter sa volonté. Au besoin, le Parlement peut user de sa compétence qui l'habilite à modifier la répartition des compétences. L'inscription de la notion «justes motifs» dans la LParl s'avère donc inutile. Pour la Commission des finances, dans le contexte des objectifs stratégiques, les justes motifs peuvent être de nature chronologique, financière ou technique ou liés aux ressources en personnel. Le Conseil fédéral pourrait également invoquer le juste motif lorsqu'il constate une contradiction entre sa stratégie à long terme fondée sur le rapport de propriété et le mandat du Parlement. Le cas échéant, de telles questions seraient à régler dans le cadre du dialogue politique entre le Parlement et le Conseil fédéral.

3

Commentaire article par article

3.1

Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement

Art. 28, al. 1 et 1^{bis} (nouveau)

L'art. 8, al. 5, LOGA charge le Conseil fédéral de piloter les entités devenues autonomes au moyen d'objectifs stratégiques. En contrepartie, le Parlement doit disposer d'un instrument qui, au besoin, lui permet d'influer sur l'aménagement de ceux-ci. C'est le but principal de cette initiative parlementaire. Il n'est pas question d'activités normatives, mais de pilotage d'entités devenues autonomes, une attribution qui, en vertu du cadre légal en vigueur, ressortit au champ de compétence du Conseil fédéral. Ces objectifs stratégiques sont assimilables à des planifications importantes des activités de l'Etat auxquelles le Parlement participe (art. 173, al. 1, let. g, de la Constitution et art. 28 LParl). Cette «participation» n'implique toutefois pas que le Conseil fédéral doive soumettre les objectifs stratégiques à l'Assemblée fédérale

avant de les édicter. L'art. 28, al. 1^{bis}, LParl doit permettre aux Chambres d'influer aussi bien sur des projets d'objectifs que sur des objectifs déjà édictés.

Il faut que la LParl accorde à l'Assemblée fédérale la compétence de confier au Conseil fédéral des mandats ayant trait aux objectifs stratégiques des entités devenues autonomes. Pour des raisons de clarté, l'actuel al. 1 de l'art. 28 LParl est divisé en deux alinéas: le nouvel al. 1, qui définit l'objet et le nouvel al. 1^{bis}, qui précise les modalités de la participation de l'Assemblée fédérale. Les deux alinéas font en outre la distinction entre planifications des activités de l'Etat et objectifs stratégiques pour améliorer la clarté des ces dispositions.

L'al. 1, let. b, renvoie à l'art. 8, al. 5 LOGA (nouveau) qui mentionne l'«entité devenue autonome» et en définit le champ d'application.

En plus de la prise de connaissance d'un rapport, l'al. 1^{bis}, let. a, introduit une forme de participation de l'Assemblée fédérale encore moins contraignante, à savoir la simple information (voir également l'art. 148, al. 1, LParl). En effet, la prise de connaissance d'un rapport implique des délibérations et une décision des conseils. Dans certains cas particuliers, la définition des objectifs stratégiques revêt une importance accessoire et il n'y a pas lieu de surcharger les conseils avec un tel objet. Une information transmise aux commissions compétentes par les bureaux des conseils ou les présidents peut suffire; les commissions ont alors le choix d'exercer leur droit de participation ou d'y renoncer.

De manière analogue aux mandats en matière de planification (ch. 1), l'al. 1^{bis}, let. b, ch. 2, dispose que le Parlement peut charger le Conseil fédéral de modifier des objectifs stratégiques ou d'en définir de nouveaux. Conformément aux dispositions du titre 5 de la LParl, ces mandats peuvent prendre la forme de motions ou de postulats.

Les effets juridiques d'une motion et d'un arrêté fédéral simple sont les mêmes. Partant du principe que le Parlement n'interviendra sur les objectifs stratégiques qu'à titre exceptionnel, les mandats relatifs aux objectifs stratégiques seront en règle générale transmis au Conseil fédéral par voie de motion. Cela étant, l'art. 28 LParl permet également à l'Assemblée fédérale de fixer des objectifs stratégiques au moyen d'arrêtés de principe et de planification déposés sous la forme d'arrêtés fédéraux (simples).²⁶ Cette forme convient aux mandats étendus et différenciés décidés dans le cadre d'une procédure complexe. Ce cas de figure pourrait se présenter lorsque le Conseil fédéral ne veut pas remplir un mandat et restitue au Parlement sa compétence d'édicter des objectifs stratégiques au moyen d'un projet d'acte. Demeure réservé le pouvoir général du législateur qui, dans ce domaine également, peut retirer cette compétence au Conseil fédéral en modifiant la loi. La commission a une perception dynamique de la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et le Parlement telle qu'elle s'est imposée dans le cadre de l'examen de la loi sur le Parlement.

²⁶ Pour de plus amples informations sur les arrêtés de principe et de planification voir le rapport du 1.3.2001 de la Commission des institutions politiques relatif à la loi sur le parlement, ch. 2.4.2 (note 17 de bas de page).

Le Conseil fédéral doit en principe respecter la volonté du Parlement exprimée au moyen d'arrêtés de principe et de planification (art. 28, al. 3, LParl) ou de mandats (art. 28, al. 1^{bis}, let. b, LParl). Cette volonté est politiquement contraignante. Lorsqu'une planification couvre une longue durée – comme c'est le cas des objectifs stratégiques –, il peut arriver que les conditions qui prévalaient lors de la définition du mandat changent, rendant du même coup la réalisation du mandat impossible pour le mandataire ou non souhaitable pour le mandant. L'actuelle teneur de l'art. 28, al. 4, tient compte de ce cas de figure: le Conseil fédéral peut s'écarter d'un mandat ou d'un arrêté de principe ou de planification à condition d'en exposer les motifs. Il va de soi qu'un tel écart constitue l'exception que seuls de justes motifs peuvent légitimer.²⁷

Art. 148, al. 3^{bis} (nouveau)

L'art. 148 LParl (au titre 7 «Relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral») définit les modalités des rapports du gouvernement. L'al. 1, établit la règle générale en vertu de laquelle le Conseil fédéral *peut* adresser d'autres rapports²⁸ à l'Assemblée fédérale pour l'informer ou pour qu'elle en prenne acte. L'obligation de présenter un rapport sur les objectifs stratégiques doit donc être inscrite à part (nouvel al. 3^{bis}), comme cela est déjà le cas du rapport sur la politique extérieure (al. 3). L'al. 3^{bis} a été formulé de manière à ce que les rapports sur la réalisation des objectifs destinés au Parlement émanent toujours du Conseil fédéral, même pour les entités devenues autonomes qui fixent leurs objectifs stratégiques elles-mêmes.²⁹ Les modalités du rapport ne sont pas précisées. Selon les circonstances, un rapport pour information ou pour que le Parlement en prenne acte, un rapport *ex ante* ou *ex post* peuvent être appropriés. Cette disposition a uniquement pour but de créer une base légale permettant au Parlement, c'est-à-dire aux organes parlementaires, d'intervenir au titre de la participation.

Il est à noter que la présente disposition ne concerne que les rapports sur les objectifs stratégiques. Au cas où certaines organisations ou entreprises connaîtraient des problèmes qui ne seraient pas ou seulement marginalement liés aux objectifs stratégiques, les commissions qui exercent la haute surveillance parlementaire et leurs délégations ont, en vertu du droit en vigueur (art. 26 LParl), toute latitude de demander des rapports ou de procéder à des auditions.

²⁷ Voir également les explications sous ch. 2.7.2.

²⁸ C'est-à-dire des rapports autres que ceux mentionnés aux articles précédents.

²⁹ Organismes de surveillance de l'économie ou de la sécurité; voir ch. 3.2.

3.2

Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Art. 8, al. 5 (nouveau)

L'art. 8 LOGA règle l'organisation et la conduite de l'administration fédérale par le Conseil fédéral. L'al. 4 dispose que le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées et les organes extérieurs à l'administration qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération conformément aux dispositions particulières. En vertu du nouvel al. 5, le Conseil fédéral sera chargé d'édicter des objectifs stratégiques autonomes. Cet alinéa donne également la définition de l'«entité devenue autonome» qu'il introduit.

Avec cette disposition, le législateur fédéral non seulement délègue la compétence d'édicter des objectifs stratégiques pour les entités devenues autonomes, mais l'oblige également à en édicter. Ainsi, il décrit simultanément l'objet de la haute surveillance parlementaire.

A ce jour, la loi ne définit pas l'entité devenue autonome qui fait l'objet du rapport sur le gouvernement d'entreprise.³⁰ L'introduction de cette notion apporte la clarté souhaitée et permet d'en définir le champ d'application avec précision. Le domaine des EPF est mentionné à part étant donné qu'il ne dispose d'aucune personnalité juridique propre et, partant, ne peut pas être une personne de droit public ou privé. Au nom de la transparence, le Conseil fédéral doit présenter périodiquement la liste des cas d'application de cette disposition (pour l'état actuel, voir l'annexe 1 du rapport sur le gouvernement d'entreprise).

Demeurent toutefois réservées les réglementations spéciales en vertu desquelles c'est le conseil d'administration de l'entité devenue autonome et non le Conseil fédéral qui est habilité à fixer les objectifs stratégiques.³¹ De telles dispositions s'appliquent lorsqu'il est indispensable de préserver l'indépendance d'organismes de surveillance de l'économie ou de la sécurité.

3.3

Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances

Art. 8, al. 1^{bis} (abrogé) et art. 14, al. 1^{bis} (nouveau)

La nouvelle disposition améliore et unifie l'accès du Conseil fédéral aux rapports de révision des organisations visées à l'art. 8, al. 5, LOGA pour lesquelles il établit des objectifs stratégiques.

L'art. 26, al. 2, LParl qui définit le champ de la haute surveillance parlementaire sur les finances, se fonde sur l'art. 8 LCF qui définit le champ de la surveillance financière exercée par le Contrôle fédéral des finances (CDF).

En vertu de l'art. 8, al. 1, let. e, LCF, les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social entrent également dans le champ du contrôle du CDF. L'art. 8, al. 1^{bis}, LCF dispose que le CDF procède à la surveillance des entreprises au sens de l'art. 8, al. 1, let. e, en accord avec leur conseil d'administration et remet

³⁰ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7808.

³¹ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, principe directeur n° 17, FF 2006 7844.

son rapport au conseil d'administration, qui le transmet à l'assemblée générale, et informe sans délai le Conseil fédéral et la Délégation des finances des Chambres fédérales. L'art. 8, al. 1^{bis}, LCF doit être abrogé, car il contient des dispositions relatives à la procédure et aux rapports de révision qui ne s'appliquent qu'à une certaine catégorie d'organisations et entreprises (les entreprises dont la Confédération détient plus de 50 % du capital social, telles Swisscom, par exemple). A l'avenir, la procédure de contrôle et les rapports seront toutefois identiques pour toutes les organisations et entreprises. En raison du statut du CDF qui est l'organe de surveillance financière suprême de la Confédération, de son indépendance et de son autonomie inscrites dans la loi, ses activités de surveillance ne sauraient par principe être limitées par des accords contraignants passés avec les entités surveillées. En outre, dans la mesure où son rôle consiste à apporter son soutien aux activités de surveillance du Conseil fédéral et du Parlement, ses rapports ont un caractère particulier (affaires internes à la Confédération, les rapports sont remis avant que la discussion politique ait été achevée), raison pour laquelle ils ne peuvent pas toujours être rendus accessibles à des tiers immédiatement et intégralement. De récents développements économiques ont en outre montré que, en particulier en période de crise, une surveillance financière sans réserve et indépendante est un moyen approprié pour défendre les droits de propriétaire et, partant, les intérêts de la Confédération. Avec l'harmonisation et la coordination du pilotage des entités devenues autonomes proposées par le rapport sur le gouvernement d'entreprise, le régime particulier relatif au contrôle et aux rapports de certaines entreprises ne se justifie plus, raison pour laquelle l'art. 8, al. 1^{bis}, LCF doit être purement et simplement abrogé.

La nouvelle disposition de l'art. 14, al. 1^{bis}, LCD garantit au Conseil fédéral l'accès à tous les rapports de révision du CDF portant sur les entités devenues autonomes. Elle oblige le CDF à remettre au gouvernement les rapports de révision et les résumés concernant les organisations et entreprises visées à l'art. 8, al. 5, LOGA pour lesquelles des objectifs stratégiques ont été fixés, par le Conseil fédéral ou par l'entité elle-même³².

La présente révision de la LCF ne modifie pas le champ de surveillance du CDF. Elle ne fait qu'en modifier la description. Par ailleurs, elle ne modifie en rien l'obligation faite au CDF de remettre tous ses rapports à la Délégation des finances des Chambres fédérales étant donné que cette obligation est déjà instituée par l'art. 14, al. 1, LCF.

3.4 Modifications relatives à la définition des objectifs stratégiques

L'inscription du mandat confié au Conseil fédéral le chargeant d'édicter des objectifs stratégiques à l'art. 8, al. 5, LOGA lie le Conseil fédéral, mais pas les organisations et entreprises concernées. Les actes législatifs régissant l'organisation de celles-ci doivent contenir une disposition idoine pour pouvoir les obliger à mettre ces objectifs en œuvre et à contribuer au contrôle de gestion effectué par le Conseil fédéral.³³

³² Voir note 12 de bas de page.

³³ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7842 s.

Comme indiqué précédemment³⁴, la présente initiative parlementaire ne propose de modifier que les lois régissant l'organisation d'entités dont la révision ne nécessite pas de travaux préparatoires importants de l'administration et n'est pas soumise à consultation. Sont donc concernés l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), Skyguide et RUAG. Les modifications sont présentées aux ch. 3.4.1 à 3.4.3 ci-après.

Pour les autres entités, il faudra donc attendre la prochaine révision de leur loi d'organisation pour y inclure la modification correspondante. Le plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise remis par le Conseil fédéral le 25 mars 2009 présente les problèmes répertoriés pour chacune des entités concernées et indique comment et quand le Conseil fédéral entend les corriger.³⁵ La Commission des finances part du principe que le Conseil fédéral tiendra compte de la présente initiative parlementaire chaque fois que l'une des lois concernées sera révisée et que, malgré l'absence de tout mandat légal clairement défini, il assignera aussi des objectifs stratégiques à toutes les entités dont la loi d'organisation n'aura pas (encore) été modifiée et qu'il rendra compte de leur réalisation. Elle attend également des entités devenues autonomes qu'elles apportent leur contribution à ce processus.

3.4.1 Loi du 22 juin 2007 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire

Art. 6, al. 6, let. l

En vertu de l'art. 6, al. 6, let. a, de la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN), le conseil de l'IFSN fixe les objectifs stratégiques tous les quatre ans. En revanche, la LIFSN ne règle pas la question des rapports sur la réalisation de ces objectifs. L'art. 6, al. 6, let. l, doit donc être étendu. Ainsi, le conseil de l'IFSN se voit également chargé de joindre au rapport d'activité qu'il soumet au Conseil fédéral pour approbation, des indications sur la réalisation des objectifs stratégiques. Le Conseil fédéral disposera donc des informations dont il a besoin pour exécuter ses tâches.

3.4.2 Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation

Art. 40, al. 2^{sexties} et 2^{septies} (nouveaux)

Actuellement, le pilotage de Skyguide au moyen d'objectifs stratégiques – mais pas les rapports correspondants – est inscrit à l'art. 6 de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur le service de navigation aérienne (OSNA; RS 748.132.1). Comme indiqué précédemment³⁶, le pilotage au moyen d'objectifs stratégiques et les rapports relatifs à leur réalisation doivent être inscrits dans la loi régissant l'organisation de Skyguide. Ainsi, en vertu du nouvel art. 40, al. 2^{sexties}, LA, le Conseil fédéral est tenu de

³⁴ Ch. 2.6

³⁵ Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, pp. 11 ss.

³⁶ Ch. 2.6

fixer pour une durée de quatre ans, les objectifs qu'il assigne à la société. Quant à l'al. 2^{septies}, il précise les tâches du conseil d'administration relatives à la mise en œuvre des objectifs stratégiques et aux rapports sur leur réalisation.

3.4.3 Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération

Art. 3, al. 1^{bis} et 1^{er} (nouveaux) et al. 2

La loi en vigueur mentionne déjà le pilotage au moyen d'objectifs stratégiques (stratégie du Conseil fédéral fondée sur le rapport de propriété, art. 3, al. 2, LEAC) sans le régler plus précisément. Elle ne règle en outre pas non plus la question des rapports relatifs à la réalisation de ces objectifs.

Il s'agit donc de définir dans la loi les modalités du pilotage au moyen d'objectifs stratégiques et des rapports annuels correspondants. Le nouvel art. 3, al. 1^{bis}, LEAC dispose que le Conseil fédéral fixe, pour une durée de quatre ans, les objectifs qu'il assigne à la société de participation. Quant au nouvel al. 1^{er}, il régit la mise en œuvre par le conseil d'administration des objectifs stratégiques et la remise de rapports annuels au Conseil fédéral pour lui permettre de contrôler leur réalisation. L'actuel al. 2 est biffé. La première partie de la phrase qui dispose que le Conseil fédéral désigne le département chargé d'exercer les droits de la Confédération n'est plus en accord avec les principes de pilotage et de contrôle appliqués par le Conseil fédéral qui exerce désormais lui-même le rôle de propriétaire et détient en principe seul face à toutes les entités devenues autonomes le droit à l'information, le droit d'intervention et le droit de contrôle qui en découlent.³⁷ Le fait que le Conseil fédéral assume le rôle de propriétaire souligne qu'une tâche ne perd pas son besoin de légitimation politique suite à son externalisation vers une entité devenue autonome. En outre, la pesée des intérêts qui sont concentrés entre les mains de la Confédération doit – compte tenu du potentiel de tensions – aussi incomber au Conseil fédéral. La seconde partie de la phrase qui précise que le département doit respecter la stratégie du Conseil fédéral fondée sur le rapport de propriété n'a plus lieu d'être puisque, en vertu du projet, la défense des intérêts de propriétaire n'est plus déléguée à un département.

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral et l'administration fédérale sont tenus d'analyser les rapports des entités devenues autonomes à l'attention des commissions exerçant la haute surveillance. Les charges supplémentaires découlant de la mise en œuvre de la présente initiative devraient être limitées. Malgré l'introduction d'une nouvelle forme de rapport succinct, également destiné au public, et – pour toutes les entités devenues autonomes – d'un rapport approfondi périodique (annuel ou qua-

³⁷ Rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7860.

driennal) destiné aux commissions de surveillance, le projet ne devrait pas entraîner la création de postes supplémentaires.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'a pas de conséquence pour les cantons et les communes.

4.3 Conséquences économiques

Le projet n'a pas de conséquence économique directe. Le renforcement de la haute surveillance exercée sur les organisations et entreprises de la Confédération est toutefois susceptible de rendre la gestion des risques plus clairvoyante. Les conséquences du projet sont donc globalement positives sur le plan macro-économique.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La surveillance que le Conseil fédéral doit exercer sur les entités devenues autonomes et les rapports correspondants se fondent sur l'art. 187, al. 1, let. a et b, de la Constitution et sur l'art. 8, al. 4, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale en matière de haute surveillance se fonde sur l'art. 169 de la Constitution et sur l'art. 26 de la loi sur le Parlement; la participation de l'Assemblée fédérale aux planifications importantes des activités de l'Etat se fonde sur l'art. 173, al. 1, let. g, de la Constitution et sur l'art. 28 de la loi sur le Parlement.

5.2 Conformité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'a pas d'incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte

Les modifications proposées touchent la loi sur le Parlement, la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration fédérale et quelques autres lois fédérales. Les modifications touchent des dispositions fondamentales relatives aux droits et aux obligations de personnes ainsi qu'à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales. En vertu de l'art. 164, al. 1, let. c et g, de la Constitution, ces modifications doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

5.4

Délégation de compétences législatives

Il n'y a pas de délégation de compétences législatives. Les objectifs stratégiques que le Conseil fédéral assigne aux entités devenues autonomes n'ont pas le statut de règles de droit déployant des effets juridiques contraignants. Il s'agit en fait de décisions prises à titre programmatique qui, certes, déploient un effet normatif, mais pas en tant que règles de droit.

Vue d'ensemble des entités devenues autonomes de la Confédération ³⁸

Nom de l'unité devenue autonome	Forme juridique ou organisationnelle	Participation de la Confédération au capital	Type de tâches	Instrument de pilotage	Importance économique		Subventions (S)/ taxes (T)
					Charges (C)/chiffre d'affaires (CA)	Personnel Collaborateurs (Col.)/EPE ³⁹	
Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	C: 10,5 millions de francs (exploit.) 20.4 millions de francs (assurance) engagement net: 8.2 milliards de francs ⁴⁰	EPE: 32 <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (Primes d'assurance)
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)	Etablissement	100 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	Objectifs stratégiques du conseil d'administration de la FINMA; approuvés par le Conseil fédéral	C: 94,6 millions de francs ⁴¹	EPE: 355	T: 13,3 millions de francs ⁴² Taxes de surveillance: 81,3 millions de francs
Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) ⁴³	Etablissement	100 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	–	C: 3,7 millions de francs	EPE: 14	T: 3,7 millions de francs

38 Base: 2007

39 EPE: équivalent en postes à plein temps.

40 Plafond d'engagement: 12 milliards de francs.

41 Budget 2009 (constitution de réserves incluse)

42 Budget 2009

43 Début d'activité le 1.9.2007; les données relatives aux charges et aux taxes couvrent la période du 1.11.2006 au 31.12.2007.

Nom de l'unité devenue autonome	Forme juridique ou organisationnelle	Participation de la Confédération au capital	Type de tâches	Instrument de pilotage	Importance économique		Subventions (S)/ taxes (T)
					Charges (C)/chiffre d'affaires (CA)	Personnel Collaborateurs (Col.)/EPE ³⁹	
Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)	Société anonyme de droit public	100 %	Prestations de service sur un marché concurrentiel	Mandat de prestations infrastructure (adopté par le Parlement)	C: 7448 millions de francs	EPE: 27 438	S: 1953 millions de francs (indemnités; part des cantons comprise)
Domaine des EPF							
– IF/AEPE	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	Mandat de prestations (adopté par l'Assemblée fédérale)	C: 2465.2 millions de francs	Col.: ~12 600 (y compris les professeurs)	S: 2123.5 millions de francs
– FNP	Etablissement						
– LFEM	Etablissement						
– EPFL	Etablissement						
– ETHZ	Etablissement						
– IPS	Etablissement						
Identitas ⁴⁴	Société anonyme	51 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	–	C: 9.5 millions de francs	EPE: 45	Principalement financé par des taxes
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)	Etablissement	100 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	Objectifs stratégiques du conseil de l'IFSN	Début d'activité en 2009		
Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	– (révision de l'acte d'organisation en cours d'examen)	C: 41.5 millions de francs	EPE: 208	T: 53.5 millions de francs

44 L'ancienne banque de données sur le trafic des animaux.

Nom de l'unité devenue autonome	Forme juridique ou organisationnelle	Participation de la Confédération au capital	Type de tâches	Instrument de pilotage	Importance économique		Subventions (S)/ taxes (T)
					Charges (C)/chiffre d'affaires (CA)	Personnel Collaborateurs (Col.)/EPE ³⁹	
Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	C: 31,4 millions de francs	Col.: 160 (sans chargés de cours externes)	S: 31,9 millions de francs
Institut suisse de droit comparé (ISDC)	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	– (révision de l'acte d'organisation en cours d'examen)	C: 6,9 millions de francs	Col.: ~50	Financé par la Confédération (~5 millions de francs p.a.)
La Poste Suisse	Etablissement	100 %	Prestations de service sur un marché concurrentiel	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	CA: 8712 millions de francs	EPE: 43 447	Principalement financé par des recettes fonction du prix du marché
Musée national suisse	Etablissement	100 %	Prestations de service à caractère monopolistique	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	C: 31,6 millions de francs (budget 2010) A: 31,6 Mio. (Voranschlag 2010)	EPE: 137,7 (Etat: janvier 2010)	S: 27,7 millions de francs (budget 2010)
Pro Helvetia	Fondation de droit public	(100 %)	Prestations de service à caractère monopolistique	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	C: 31,8 millions de francs	EPE: 62	S: 32 millions de francs
RUAG Holding SA	Société anonyme	100 %	Prestations de service sur un marché concurrentiel	Stratégie fondée sur le rapport de propriété	CA: 1409 millions de francs	EPE: 6050	<input type="checkbox"/>
Skyguide	Société anonyme	99,9 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	Objectifs stratégiques	C: 374 millions de francs	EPE: 1184	T: 364 millions de francs (redevances de sécurité aérienne)

Nom de l'unité devenue autonome	Forme juridique ou organisationnelle	Participation de la Confédération au capital	Type de tâches	Instrument de pilotage	Importance économique		Subventions (S)/ taxes (T)
					Charges (C)/chiffre d'affaires (CA)	Personnel Collaborateurs (Col)/EPE ³⁹	
Swisscom	Société anonyme de droit public	52 %	Prestations de service sur un marché concurrentiel	Objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral	CA: 11 089 millions de francs	EPE: 19 995	Financé par des recettes fonction du prix du marché
Swissmedic	Etablissement	65.5 %	Surveillance de l'économie ou de la sécurité	Mandat de prestations du Conseil fédéral; accord de prestations du DFI (Révision partielle de la LPT ^h en préparation)	C: 55 millions de francs	EPE: 280	S: 16 millions de francs T: 56 millions de francs

