



---

# Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise

---

## 1 Contexte général

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)<sup>1</sup>, dont les principaux volets sont les suivants:

- Dans le cadre d'une typologie des tâches, le rapport examine les tâches de la Confédération qui se prêtent à une externalisation<sup>2</sup>.
- Il présente 28 principes directeurs et un modèle de gestion, qui définissent la forme juridique, ainsi que le pilotage et la surveillance, des organismes et des entreprises de la Confédération.
- Enfin, il précise les principes de la répartition interne des rôles dans le cadre du pilotage et de la surveillance des organismes et des entreprises de la Confédération.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise propose aussi les premiers éléments de la future mise en œuvre<sup>3</sup>. Sur cette base, les départements ont d'une part analysé le mode actuel d'exécution des tâches de la Confédération: Correspond-il à la typologie des tâches ou bien existe-t-il des tâches dont l'exécution, qu'elle soit assurée au sein de l'administration centrale ou à l'extérieur, ne correspond pas à leur catégorie typologique? Les départements ont d'autre part analysé dans quelle mesure la forme juridique, le pilotage et la surveillance des organismes et des entreprises de la Confédération s'écartent des principes directeurs définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise.

Le présent plan de mise en œuvre se fonde sur cette analyse des écarts, menée essentiellement dans les divers départements. Il relève les écarts les plus importants et indique comment le Conseil fédéral entend les corriger.

---

<sup>1</sup> FF 2006 7799.

<sup>2</sup> Le rapport sur le gouvernement d'entreprise, de même que le présent plan de mise en œuvre, abordent uniquement l'externalisation de l'*exécution* des tâches (ci-après externalisation), mais non l'externalisation des tâches elles-mêmes, au sens du transfert complet d'une tâche à un organisme privé, c'est-à-dire l'abandon de tâches par la Confédération.

<sup>3</sup> Voir chapitre 7 du rapport sur le gouvernement d'entreprise.

## 2 Typologie des tâches

### 2.1 Contenu

La typologie des tâches répartit les tâches de la Confédération entre quatre catégories, dont chacune regroupe des activités et des prestations présentant un besoin similaire de pilotage politique. On distingue les types de tâches suivants:

Dans le cas des tâches dites *ministérielles*, le besoin de pilotage politique est très élevé. Elles comprennent en particulier l'élaboration de la législation, le versement de subventions ou des tâches relevant clairement de la puissance publique (défense nationale ou police). L'exécution de ces tâches exige souvent une coordination étroite avec d'autres tâches. Les tâches ministérielles ne se prêtent donc en principe pas à une externalisation.

Il n'en va pas de même pour les trois autres types de tâches. Ceux-ci comprennent des tâches qui se prêtent en principe à une externalisation et dont l'exécution en dehors de l'administration centrale de la Confédération générerait probablement des gains d'efficacité et d'efficience. L'*adéquation* à l'externalisation n'équivaut cependant pas à une *obligation* d'externaliser. L'externalisation des tâches doit être décidée au cas par cas et notamment tenir compte de considérations politiques.

Les *prestations à caractère monopolistique* sont fournies dans un contexte où la concurrence ne s'exerce pas ou seulement de manière restreinte, comme par exemple dans les domaines de la formation et de la culture. L'adéquation de ces tâches à l'externalisation découle avant tout du faible besoin de coordination avec d'autres tâches. De plus, les entités qui en sont chargées doivent jouir d'une autonomie juridique, afin de pouvoir se faire une réputation ou d'attirer des mécènes.

Les *tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité* relèvent certes de la puissance publique, mais ne devraient pas être confiées à un organe de l'administration centrale de la Confédération car, à l'instar des tâches relevant de la justice, elles doivent être exécutées en étant le moins possible influencées par la politique<sup>4</sup>. Les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité comprennent par exemple la surveillance des marchés financiers, la surveillance des sociétés d'audit ou la surveillance du domaine de l'énergie atomique.

Les *prestations fournies sur le marché*, comme celles qui sont fournies par Swisscom, les CFF, la Poste ou RUAG, se prêtent également à l'externalisation. Ces prestations sont soumises à la concurrence (éventuellement régulée) et doivent être en grande partie pilotées par le marché. Dans la mesure où il s'agit de prestations et de biens relevant du service public universel, la Confédération influe sur l'exécution des tâches principalement par le biais de commandes de prestations, par l'octroi de concessions ou par la régulation des marchés.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise ne traite qu'accessoirement des *prestations internes*, comme celles qui sont fournies par l'OFIT dans le domaine de l'informatique ou par l'OFCL dans le domaine de la gestion immobilière. Dans leur cas, il ne s'agit pas de se prononcer sur une éventuelle externalisation, mais de décider si la Confédération doit continuer à les fournir au sein de son administration centrale ou si elle doit les acheter à l'extérieur, auprès de particuliers (*make or buy*). Cette question, qui ne fait pas partie de la mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise, a notamment été examinée dans le cadre de la réforme de l'administration.

---

<sup>4</sup> L'externalisation de l'exécution des tâches ne doit toutefois pas aboutir à remplacer la dépendance des influences politiques par une dépendance du marché ou d'acteurs opérant sur le marché.

### 2.2 Résultats de l'analyse des écarts

Lors des travaux préparatoires du présent plan de mise en œuvre, les départements ont réparti entre les quatre types de tâches, conformément à la typologie du rapport, tant leurs propres tâches que celles des organismes et des entreprises de la Confédération qui leur sont rattachés. Lorsque l'attribution d'une tâche à l'un des quatre types se révélait problématique, ils se sont référés à ce qui constitue le noyau de la tâche en question. Les résultats de l'analyse des écarts sont présentés ci-après département par département:

#### 2.2.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

*L'application de la typologie des tâches ne révèle aucune nécessité d'agir.*

A quelques rares exceptions près, les tâches assumées par le DFAE peuvent être attribuées au type des tâches ministérielles. Elles comprennent notamment la défense des intérêts nationaux, la représentation de la Suisse et l'entretien des relations avec l'étranger, ainsi que la coopération au développement.

Les tâches de l'Office suisse de la navigation maritime peuvent être classées parmi les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Il convient cependant de renoncer à leur externalisation. D'une part, une telle mesure ne se justifie pas du point de vue économique, car l'exécution de ces tâches nécessite moins de dix postes à plein temps. D'autre part, il n'est pas possible de transférer ces tâches à un établissement existant exerçant des activités similaires.

Les prestations de la Centrale des voyages de la Confédération (CVC) constituent également une particularité. Elles doivent de toute évidence être classées parmi les tâches internes et, pour les raisons exposées, elles ne font pas l'objet du présent plan de mise en œuvre.

#### 2.2.2 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Externalisation des tâches du Musée national suisse	La base légale de l'externalisation sera inscrite dans la loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (loi sur les musées et les collections). Lors de sa session de printemps 2008, le Conseil des Etats a achevé l'examen du projet de loi. Le Conseil national ne s'est pas encore penché sur ce projet.
Eventuelle externalisation des tâches de MétéoSuisse	La décision concernant une éventuelle externalisation sera prise après appréciation des résultats d'un examen par le CDF du portefeuille des tâches de MétéoSuisse.
Externalisation et regroupement des tâches dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé	Le Conseil fédéral a mis en consultation durant le 2 <sup>e</sup> semestre 2008 la base légale de l'institut pour la prévention et la santé à créer. Les dispositions relatives à l'organisation de l'institut doivent être intégrées dans la nouvelle loi sur la prévention.
Externalisation de la haute surveillance des institutions du 2 <sup>e</sup> pilier	La base légale de l'externalisation sera créée dans le cadre de la révision partielle de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (réforme structurelle). Le Conseil des Etats a examiné cet objet au cours de sa session d'automne 2008. Le Conseil national n'a pas encore commencé à délibérer sur ce sujet.

Le DFI assume une grande variété de tâches ministérielles, et notamment de nombreuses tâches de promotion (sous la forme du versement de subventions) dans les domaines de la santé, de la culture et de la formation.

La *Bibliothèque nationale*, gérée depuis deux ans en tant qu'unité GMEB, fournit toutefois des prestations à caractère monopolistique. Selon le DFI, la bibliothèque doit consolider en

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

tous points l'application du modèle GMEB avant que l'on envisage la possibilité de lui octroyer l'autonomie juridique ou d'externaliser ses tâches.

Les prestations à caractère monopolistique dominant dans le cas des *Archives fédérales*. En assurant l'archivage des documents de l'administration fédérale, celles-ci fournissent de plus des prestations internes. Le DFI estime qu'une externalisation rendrait beaucoup plus difficile la fourniture de telles prestations internes. Il rejette l'idée de l'externalisation également en raison de la fonction essentielle des Archives fédérales dans l'examen du rôle de la Suisse pendant la Seconde Guerre mondiale<sup>5</sup>.

*Les musées et les collections, dont le Musée national suisse*, fournissent également des prestations à caractère monopolistique. A travers le message du 21 septembre 2007, le Conseil fédéral a soumis au Parlement la loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération, qui définit la base légale d'une large externalisation de ces activités conformément au rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>6</sup>. Vu leur hétérogénéité et leur taille, les musées et collections d'art de taille modeste de l'Office fédéral de la culture ne doivent pas être externalisés. Le Conseil fédéral cherche cependant à accroître la coopération régionale entre ces institutions<sup>7</sup>.

Une grande partie des prestations que fournit l'Office fédéral de la *statistique* sont à caractère monopolistique, mais cet office assume aussi diverses tâches ministérielles. Celles-ci comprennent par exemple l'organisation et la réalisation du recensement de la population, de même que l'harmonisation des registres des habitants des cantons et des communes, ainsi que celle des grands registres de personnes de la Confédération dans les domaines de l'état civil, des étrangers et des réfugiés. L'office coordonne par ailleurs des tâches statistiques assumées par d'autres services fédéraux. En cas d'externalisation, l'Office fédéral de la statistique devrait s'acquitter de ces tâches «depuis l'extérieur», situation qui pourrait engendrer des pertes d'efficacité. C'est pourquoi le DFI n'envisage pas d'octroyer l'autonomie juridique à l'Office fédéral de la statistique aussi longtemps que toutes les tâches statistiques de l'administration fédérale n'auront pas été centralisées.

Les *tâches de MétéoSuisse* sont avant tout des prestations à caractère monopolistique et des prestations fournies sur le marché. L'office assume en outre quelques tâches ministérielles. Une évaluation menée sous la houlette du Contrôle fédéral des finances (CDF) fournit des informations plus précises sur les activités prioritaires de l'office. Se fondant sur cette évaluation, le Conseil fédéral examine des propositions relatives à la procédure à suivre.

De nombreux protagonistes sont actuellement actifs dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé. Afin de mieux coordonner l'exécution des tâches, d'exploiter les synergies et d'assurer une garantie de la qualité efficace dans l'utilisation des subventions, il convient de confier à un Institut pour la prévention et la santé à créer autant que possible l'ensemble des tâches que la Confédération assume dans le domaine de la prévention, de la promotion de la santé et de la détection précoce et qui visent à améliorer les compétences et à influencer les comportements en matière de santé (par ex. campagnes, programmes nationaux). Font exception les tâches de police sanitaire et les tâches relatives à la politique de la santé (par ex. préparation à la pandémie, élaboration de la législation). Etant des tâches ministérielles classiques, elles doivent continuer d'être exécutées par l'administration fédérale centrale. Les dispositions relatives à l'organisation du nouvel institut doivent être créées

---

<sup>5</sup> Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoirs ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste (RO 1996 3487). Par l'arrêté du 19 décembre 1996, le Conseil fédéral institua la Commission indépendante d'experts dirigée par le professeur Jean-François Bergier.

<sup>6</sup> Voir FF 2007 6437: Fondation d'un établissement Musée national suisse.

<sup>7</sup> Voir FF 2007 6448.

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

dans le cadre de la loi sur la prévention. Le Conseil fédéral a mis ces projets en consultation durant le second semestre 2008.

La *surveillance directe exercée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur les institutions de prévoyance du deuxième pilier actives sur le plan national ou international*, qui appartient au type des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, fait actuellement l'objet d'une réforme en profondeur. En été 2007, le Conseil fédéral a approuvé un message qui prévoit la cantonalisation de la surveillance directe en matière de prévoyance professionnelle<sup>8</sup>. La Confédération conserverait la haute surveillance, qui serait désormais exercée par une commission fédérale de haute surveillance, indépendante sur le plan administratif, nommée par le Conseil fédéral et comptant sept à neuf experts indépendants. Cette solution est en accord avec le rapport sur le gouvernement d'entreprise, selon lequel «la forme organisationnelle de la commission décisionnelle doit être réservée aux entités nécessitant une certaine indépendance politique pour l'exécution de leurs tâches, mais pour lesquelles l'octroi de l'autonomie juridique n'est pas conseillé au niveau de l'entité (par ex. en raison d'une taille insuffisante) ni au niveau du regroupement de plusieurs entités (par ex. en raison d'interdépendances indésirables ou d'absence de potentiel de synergies)»<sup>9</sup>.

La *surveillance des fondations*, tâche à laquelle le secrétariat général (SG) du DFI consacre cinq postes à plein temps, appartient également aux tâches relevant de la surveillance de l'économie ou de la sécurité. Une externalisation de cette tâche n'est pour l'heure pas envisagée. Cette tâche présente un volume trop faible pour qu'il vaille la peine de la transférer à une unité autonome. Par contre, les questions de risque de responsabilité et le transfert éventuel de la surveillance des fondations à une commission décisionnelle seront examinés en 2009.

Parmi les organismes et les entreprises qui relèvent de la compétence du DFI, seule *Pro Helvetia* présente un écart potentiel par rapport à la typologie des tâches. La fondation Pro Helvetia exécute son mandat (qui consiste à encourager les efforts culturels d'un intérêt général pour la Suisse) essentiellement en allouant des subventions. Elle assume ainsi des tâches qui selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise ne se prêtent pas à l'externalisation. Il faut toutefois renoncer à confier de nouveau ces tâches à l'administration fédérale centrale. En effet, en préservant l'autonomie de Pro Helvetia, la Confédération souligne l'indépendance politique de l'encouragement de la culture. De plus, la répartition des tâches entre Pro Helvetia et l'Office fédéral de la culture s'est établie au fil des ans et a dans l'ensemble fait ses preuves.

Les tâches assumées dans le *domaine des EPF* (prestations à caractère monopolistique) et par *Swissmedic* (tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité) ne s'écartent pas du tout de la typologie des tâches.

### 2.2.3 Département fédéral de justice et police (DFJP)

Externalisation des tâches de METAS	La décision relative à une éventuelle externalisation sera prise sur la base d'examen préalables supplémentaires.
-------------------------------------	---

A quelques exceptions près, le DFJP n'assume que des tâches ministérielles. Celles-ci comprennent par exemple les tâches de l'Office fédéral des migrations ou de l'Office fédéral de la police.

<sup>8</sup> Message du 15 juin 2007 concernant la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme structurelle), FF 2007 5381.

<sup>9</sup> Voir rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7834.

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

En diffusant des unités de mesure auprès de l'économie, de l'administration et du monde scientifique, l'*Office fédéral de la métrologie (METAS)* fournit des prestations à caractère monopolistique. Les clients du METAS peuvent cependant, s'ils le souhaitent, acheter ces prestations à l'étranger. En outre, le METAS fournit des prestations sur le marché et assume dans une faible mesure des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Les tâches ministérielles jouent un rôle négligeable. La nature des tâches et la forte orientation sur les besoins du marché, ainsi que l'externalisation de quelques instituts européens de métrologie militent en faveur de l'octroi de l'autonomie au METAS. Il convient par conséquent d'examiner de plus près la possibilité d'une externalisation.

Chargée de surveiller les maisons de jeu, la *Commission fédérale des maisons de jeu (CFMJ)*, qui revêt la forme d'une commission décisionnelle, assume en premier lieu des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Elle assume également des tâches ministérielles, en raison de la perception de l'impôt sur les maisons de jeu et de tâches de poursuite pénale en rapport avec les jeux de hasard illégaux. Etant donné que la CFMJ agit principalement dans le domaine de la surveillance de l'économie ou du marché et qu'elle fonctionne convenablement sous la forme d'une commission décisionnelle, aucun changement n'est nécessaire en ce qui la concerne.

Pour ce qui est des organismes qui sont du ressort du DFJP, des écarts avec la typologie des tâches existent dans le cas de l'*Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)*: celui-ci assume certes un certain nombre de tâches ministérielles (préparation de dossiers politiques), mais exécute principalement des tâches que l'on peut classer parmi les prestations à caractère monopolistique (délivrance de titres de propriété intellectuelle et fourniture de prestations complémentaires dans ce domaine). C'est donc à juste titre qu'il possède le statut d'établissement indépendant de droit public. Ce statut se justifie aussi par le fait qu'une coordination avec d'autres tâches de la Confédération n'est pas nécessaire, par le mode de financement de l'IPI (financement entièrement assuré par des taxes) et par son orientation sur la clientèle dans le cadre de la législation. Dans la plupart des pays voisins, ces tâches sont également assumées principalement par des organismes n'appartenant pas à l'administration centrale.

Le rapport sur le gouvernement d'entreprise classe la majeure partie des tâches de l'*Institut suisse de droit comparé (ISDC)* parmi les prestations fournies sur le marché<sup>10</sup>. Un examen plus détaillé effectué dans le cadre du présent plan de mise en œuvre a révélé que les prestations à caractère monopolistique (bibliothèque et recherche) et les prestations fournies sur le marché (rédaction d'avis de droit) revêtent une importance quasiment égale. Il s'avère dès lors impossible d'attribuer les tâches de l'ISDC de manière indiscutable à une seule catégorie. Seule l'adéquation de ses tâches à l'externalisation coule de source<sup>11</sup>.

### 2.2.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

*L'application de la typologie des tâches ne révèle aucune nécessité d'agir au sein du DDPS.*

Ses activités principales s'inscrivent dans les domaines de la défense nationale et de la protection de la population, le DDPS assume avant tout des tâches ministérielles. L'*OFSP* fournit certes quelques prestations à caractère monopolistique, mais ses activités prioritaires s'inscrivent clairement, selon l'appréciation du DDPS, parmi les tâches ministérielles.

<sup>10</sup> Voir rapport sur le gouvernement d'entreprise, Annexe I, FF 2006 7866 s.

<sup>11</sup> Le maintien de l'ISDC sous sa forme actuelle (établissement) se justifie par la part importante des prestations à caractère monopolistique et par sa grande dépendance à l'égard du soutien de la Confédération.

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

L'analyse des écarts par rapport à la typologie des tâches a par ailleurs révélé une grande proportion de prestations internes. Dans leur cas, il reste à déterminer s'il convient de les réaliser à l'interne ou de les acquérir sur le marché (*make or buy*). C'est notamment le cas d'armasuisse (services centraux; sciences et technologies). Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'appartient pas au présent plan de mise en œuvre de se prononcer sur le mode d'exécution de ces tâches.

La majorité des tâches de *Swisstopo* sont à classer parmi les tâches ministérielles. Elles comprennent notamment l'établissement, la mise à jour et la gestion de bases géodésiques pour la mensuration nationale et l'infrastructure nationale de données géographiques de la Suisse (INDG). En publiant des cartes nationales sous forme numérique et en réalisant des cartes thématiques, *Swisstopo* fournit également des prestations sur le marché. Selon l'analyse des écarts, celles-ci ne représentent toutefois que 30 % de l'ensemble de ses tâches. L'organisation actuelle de *Swisstopo*, qui est une unité GMEB au sein de l'administration fédérale centrale, est appropriée pour gérer ce mélange d'activités.

### 2.2.5 Département fédéral des finances (DFF)

Examen de la réintégration des tâches de la Régie fédérale des alcools dans l'administration fédérale centrale	La réintégration est examinée dans le cadre d'une révision partielle de la loi fédérale sur l'alcool.
--	---

Avec les tâches qu'il exécute dans le domaine de la politique fiscale (finances, impôts, droits de douane), le DFF assume des tâches ministérielles classiques. Chapeautant par ailleurs l'Office fédéral de l'informatique et de la communication (OFIT) et l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), le DFF compte dans son domaine de compétences deux grands fournisseurs de prestations internes.

Dotée d'une structure GMEB, la *Centrale de compensation (CdC)* fournit aussi diverses prestations à caractère monopolistique, comme la gestion des registres centraux. Chargée des cotisations et des prestations de l'AVS et de l'AI à l'étranger, ainsi que de la gestion de la Caisse fédérale de compensation, la CdC fournit cependant surtout des prestations relevant de la puissance publique, qui sont assimilées à des tâches ministérielles. Par ailleurs, la CdC doit s'acquitter de ses tâches en étroite coordination avec d'autres services de l'administration fédérale, de sorte qu'il convient de renoncer à toute externalisation de ses activités.

La question d'une éventuelle externalisation des tâches et d'un octroi de l'autonomie juridique se pose dans le cas de *Swissmint*. Certaines des tâches de cet office ne peuvent cependant être classées sans hésitation. La frappe des monnaies courantes présente ainsi tant les aspects d'une prestation à caractère monopolistique que ceux d'une tâche ministérielle. Abstraction faite de ces considérations, *Swissmint* compte moins de 20 postes de travail et s'avère donc trop petite pour que son accès à l'autonomie puisse être rentable. De plus, les mesures de sécurité à prendre pour faire frapper les monnaies à l'extérieur de l'administration plaident en principe contre une externalisation.

Etablissement de la Confédération, la *Régie fédérale des alcools (RFA)* assume principalement des tâches ministérielles. La réintégration de ces tâches dans l'administration fédérale centrale sera examinée dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'alcool.

### 2.2.6 Département fédéral de l'économie (DFE)

Externalisation de l'Organe d'exécution du service civil	D'autres analyses préliminaires devront être menées pour décider s'il convient ou non d'externaliser l'Organe d'exécution du service civil.
--	---

Chargé de tâches de promotion et de recherche dans le domaine de l'agriculture, d'activités de politique économique et du mandat consistant à veiller à la qualité et à l'attrait de la formation professionnelle, le DFE assume notamment des tâches qu'il convient de classer parmi les tâches ministérielles.

Dans le domaine du contrôle des aliments pour animaux, les stations de recherche agronomique *Agroscope* assument des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Elles fournissent par ailleurs des prestations à caractère monopolistique en élaborant des données scientifiques et techniques à l'intention de l'agriculture et des secteurs connexes. Les stations *Agroscope* assument également des tâches d'exécution qui devraient rester au sein de l'administration fédérale centrale. Le statut d'unité administrative GMEB a fait ses preuves. Le regroupement par deux des stations de recherche, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le regroupement d'*Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP)* et du Haras national, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ont déjà entraîné des améliorations significatives. D'autres optimisations sont en cours. Il n'est donc pas nécessaire d'externaliser *Agroscope*.

Les tâches assumées par l'*Organe d'exécution du service civil* présentent des caractéristiques aussi bien des tâches ministérielles que des prestations à caractère monopolistique. Le besoin de pilotage politique est limité et diminuera avec la mise en œuvre de la solution dite de la preuve par l'acte. Le besoin de coordination avec d'autres tâches de la Confédération est modeste, alors que le besoin de différencier les propres tâches de celles de l'administration centrale est élevé. Il convient d'examiner de façon approfondie si une externalisation permettrait d'atteindre une efficacité suffisante et d'obtenir un gain d'efficacité. Un tel examen doit être entrepris dès que la solution de la preuve par l'acte aura été mise en œuvre.

Le DFE assume par ailleurs plusieurs tâches que leur caractère rend propres à l'externalisation. Les unités chargées de les exécuter sont cependant trop petites pour qu'une externalisation s'avère rentable. Il s'agit avant tout de la *Surveillance des prix* (surveillance de l'économie ou de la sécurité), du *Service d'accréditation suisse* (surveillance de l'économie ou de la sécurité) et de l'*Institut de virologie et d'immunoprophylaxie* (surveillance de l'économie ou de la sécurité).

Du point de vue de la rentabilité, l'octroi de l'autonomie juridique se justifierait cependant dans le cas de la *Commission de la concurrence (COMCO)*; surveillance de l'économie ou de la sécurité), dans le cadre d'une éventuelle fusion avec la *Surveillance des prix*<sup>12</sup>. Quoi qu'il en soit, la structure actuelle de la COMCO, qui possède le statut de commission décisionnelle, correspond au rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>13</sup>. Il convient donc provisoirement de renoncer à lui octroyer l'autonomie juridique.

Les organismes juridiquement indépendants rattachés au DFE, c'est-à-dire l'*Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)* et l'*Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)*, fournissent essentiellement des prestations à caractère monopolistique et ne s'écartent pas de la typologie des tâches. En ce qui concerne *Identitas*, voir ci-après le chiffre 3.2.6.

---

<sup>12</sup> Une fusion pourrait libérer un potentiel de synergies, puisque le Surveillant des prix est tenu de coopérer avec la COMCO, conformément à l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr; RS 942.20).

<sup>13</sup> Voir rapport sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7834.



## 2.2.7 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

Externalisation des tâches de la surveillance de l'économie dans le domaine de la Poste	Les bases de l'externalisation seront créées dans le cadre de la révision de la loi sur la Poste. Le Conseil fédéral a pris connaissance en octobre 2008 des résultats de la consultation et chargé le DETEC d'élaborer le message correspondant.
Externalisation des tâches du Service d'enquête sur les accidents des transports publics et du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation	Les bases légales de l'externalisation ou de la fusion de ces tâches seront créées dans le cadre de la révision partielle prévue de la loi sur l'aviation; le Conseil fédéral a prévu d'adopter le message à ce sujet d'ici la fin du premier semestre de 2009.

Outre des tâches ministérielles, le DETEC assume nombre de tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, dont une partie sont actuellement assumées par des offices fédéraux et une autre partie par des commissions décisionnelles. Il est prévu de confier les tâches du régulateur postal (tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité) à une commission décisionnelle, qui devrait se partager les services d'un secrétariat de gestion avec la Commission fédérale de l'électricité, la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer et la Commission fédérale de la communication. Par ailleurs, les secrétariats techniques doivent devenir des entités indépendantes au sein des offices concernés. Le DETEC entend ainsi éviter l'apparition de doublons entre les organes de surveillance et l'administration centrale.

Par ailleurs, il est prévu d'examiner notamment la possibilité de regrouper les tâches du *Service d'enquête sur les accidents des transports publics (SEA)* et du *Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (BEAA)* au sein d'une seule commission décisionnelle. Sur le plan organisationnel, une telle solution tiendrait mieux compte de l'indépendance dont ces deux organismes jouissent déjà dans leur domaine propre. Comme certaines exigences internationales ne permettant pas de confier d'autres tâches relevant de la sécurité du trafic aérien à cette commission, elles demeureront dans le domaine de compétences de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

*La construction, l'entretien et l'exploitation des routes nationales* constituent des prestations à caractère monopolistique. Le projet de les externaliser, en les confiant à un établissement autonome, s'est heurté à une vive résistance lors de sa mise en consultation en 2006, de sorte qu'il ne sera pas poursuivi.

En ce qui concerne les entreprises et les organismes autonomes rattachés au DETEC, à savoir la Poste, Swisscom, les CFF, Skyguide et l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire, voir le chiffre 3.2.7.

## 2.3 Conclusion

Le *principe* d'une externalisation des tâches mentionnées ci-après est examiné sur la base de la typologie des tâches.

Dans le cas des tâches énumérées à la lettre a, les travaux préparatoires de l'externalisation sont déjà en cours, voire près de s'achever. Pour les tâches réunies sous la lettre b, d'autres analyses sont encore nécessaires pour se prononcer sur une éventuelle externalisation.

Il convient, dans un premier temps, de renoncer à une externalisation si celle-ci risque d'engendrer des interactions néfastes ou des doublons avec des procédures de réorganisation prévues, entamées ou sur le point d'aboutir (cf. lettre c). L'idée d'une externalisation doit être totalement abandonnée dans le cas de tâches qui sont assurées par des petites entités dont l'accession à l'autonomie n'est pas judicieuse du point de vue économique (cf. lettre d).

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

- (a) Si elles s'y prêtent, il convient d'externaliser les tâches ci-après:
- Musée national suisse (message du 21 septembre 2007, FF **2007** 6437);
  - tâches du domaine de la prévention et de la promotion de la santé (rapport explicatif du 25 juin 2008 relatif à la loi fédérale sur l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé)
  - tâches de régulation de la Confédération dans le domaine du 2<sup>e</sup> pilier (message du 15 juin 2007, FF **2007** 5381);
  - tâches de régulation dans le domaine postal (rapport du Conseil fédéral de mars 2008 sur la révision totale de la législation postale);
  - tâches du Service d'enquête sur les accidents des transports publics et tâches du Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation (rapport du Conseil fédéral de juin 2008 sur la révision partielle de la loi sur l'aviation);
- (b) Dans la mesure où elles s'y prêtent, il convient d'examiner l'externalisation des tâches ci-après:
- tâches de MétéoSuisse (examen de différentes variantes visant à réorganiser MétéoSchweiz selon arrêté du Conseil fédéral du 12 décembre 2008);
  - tâches du METAS;
  - tâches de l'Organe d'exécution du service civil.
- (c) Même si les tâches ci-après se prêtent à une externalisation, il convient provisoirement d'y renoncer, car elle risque d'engendrer des interactions néfastes avec des projets en cours ou sur le point d'être achevés:
- tâches de la Bibliothèque nationale;
  - tâches relevant des statistiques;
  - tâches d'Agroscope
  - tâches relevant de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales (résultats négatifs de la consultation sur le projet de création d'un établissement chargé de gérer les routes).
- (d) Bien qu'elles se prêtent à une externalisation, les tâches ci-après ne doivent pas être externalisées:
- tâches de l'Office suisse de la navigation maritime;
  - surveillance fédérale des fondations;
  - surveillance des prix;
  - tâches du Service d'accréditation suisse;
  - tâches de l'Institut suisse de virologie et d'immunoprophylaxie.

Pour ce qui est des entités devenues juridiquement autonomes, il n'est question d'adaptations que dans un seul cas, du fait de l'application de la typologie des tâches: une *réintégration des tâches dans l'administration fédérale centrale* doit être examinée pour la Régie fédérale des alcools, qui exécute en majorité des tâches ministérielles.

## 3 Principes directeurs et modèle de gestion

### 3.1 Contenu

Dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a défini 28 principes directeurs destinés à améliorer la structure juridique, à optimiser le pilotage et la surveillance des organismes et des entreprises de la Confédération et à préciser le rôle de propriétaire de la Confédération. Ces principes, repris dans l'annexe 1, régissent les aspects suivants:

- (a) la forme organisationnelle et juridique à choisir pour les organismes et les entreprises de la Confédération (principe n° 1);
- (b) la structure organisationnelle, la répartition des compétences entre les organes ainsi que les prérogatives de la Confédération en tant que propriétaire lors de la nomination et de la révocation de l'organe directeur (principes n° 2 à 8);
- (c) la nomination ou la délégation de représentants de la Confédération recevant des instructions (principe n° 9);
- (d) la responsabilité des organismes et des entreprises de la Confédération (principes n° 10 à 12);
- (e) les compétences particulières qui peuvent être accordées aux organismes et aux entreprises de la Confédération, à savoir des compétences législatives, la compétence d'exercer des activités commerciales et celle de conclure des coopérations et de prendre des participations (principes n° 13 à 15);
- (f) le pilotage des organismes et des entreprises de la Confédération par la définition d'objectifs stratégiques (principes n° 16 à 17);
- (g) les bases et les mesures permettant d'assurer le contrôle du Conseil fédéral (principes n° 18 à 22);
- (h) les finances, qui comprennent des aspects de la comptabilité, de la fiscalité et de la dotation en capital des organismes et des entreprises de la Confédération (principes n° 23 à 28).

### 3.2 Résultats de l'analyse des écarts

L'analyse a révélé des écarts par rapport aux principes définis, ou au modèle de gestion, dans tous les organismes et toutes les entreprises de la Confédération. Pour corriger ces écarts, le présent plan de mise en œuvre s'est fondé sur un ordre des priorités qui tient compte, d'une part, de l'importance de ces écarts et, d'autre part, de la planification des départements concernés.

Les écarts suivants présentent une *grande importance*:

- les écarts par rapport aux *principes régissant les organes*, car une bonne direction d'entreprise exige une structure organisationnelle légère, fonctionnant selon le principe de l'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*);
- les écarts par rapport aux *principes régissant le pilotage*, car ceux-ci déterminent l'influence que peut exercer la Confédération en tant que propriétaire;
- les écarts par rapport aux *principes régissant le contrôle*, car ceux-ci garantissent la bonne gestion de l'entreprise, la bonne exécution des tâches et une participation adéquate de la Confédération.

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

Seule la révision des textes légaux qui règlent l'organisation ou la fondation des divers organismes et entreprises permet de corriger la plupart de ces écarts. Les travaux allant dans ce sens ne peuvent donc être entrepris que dans le respect des *priorités et des objectifs des départements concernés*, condition que remplit le présent plan de mise en œuvre.

### 3.2.1 Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le domaine de compétences du DFAE ne compte aucun organisme ou entreprise autonome.

### 3.2.2 Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Swissmedic	Il est prévu de corriger les principaux écarts par rapport aux principes directeurs dans le cadre la révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques (RS <b>812.21</b> ), actuellement en préparation.
Domaine des EPF	Il est prévu d'examiner, lors de la prochaine révision de la loi sur les EPF (RS <b>414.110</b> ), dans quelle mesure et quant les dispositions relatives à l'organisation pourront être adaptées en fonction des principes définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. L'examen devra tenir compte des particularités liées à la garantie de la liberté d'enseignement, de recherche et de choix des enseignements dans les EPF et les établissements de recherche et à l'autonomie institutionnelle requise à cet effet.
Pro Helvetia	Le message du 8 juin 2007 concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (FF <b>2007</b> 4617) prévoit de corriger les écarts importants par rapport aux principes directeurs. Le Conseil national a examiné cet objet lors de sa session de printemps 2009.

Chez *Swissmedic*, divers principes directeurs concernant les organes ne sont pas respectés, sans que le principe de l'équilibre des pouvoirs (*checks and balances*) soit pour autant remis en question.

La Confédération exerce son influence sur *Swissmedic* par le biais d'un mandat et d'une convention de prestations; appliqués à un organisme ou à une entreprise juridiquement autonome, ces instruments donnent tendanciellement lieu à des exigences trop détaillées. Or le principe n° 16 du rapport sur le gouvernement d'entreprise prévoit que des entités telles que *Swissmedic*, qui assument des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, décideront à moyen terme elles-mêmes du cap à suivre en se fixant des objectifs stratégiques. Des écarts ont aussi été constatés dans le domaine du contrôle: d'une part, la législation ne règle pas suffisamment les bases qui régissent le contrôle par le Conseil fédéral; d'autre part, ce dernier ne dispose pas de moyens suffisants pour intervenir en cas d'irrégularité. Le Conseil fédéral n'a en particulier pas la compétence de révoquer un membre du conseil de l'institut en cours de mandat, même pour de justes motifs. Il convient aussi de relever l'absence d'obligation, pour les membres du conseil de l'institut, de défendre les intérêts de l'entité. Dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques (RS **812.21**), le DFI adapte l'organisation de *Swissmedic* aux principes directeurs définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Ainsi, l'organisation de *Swissmedic* correspondra aux exigences définies dans ledit rapport.

Le *domaine des EPF* comprend deux hautes écoles et quatre établissements de recherche, qui sont soumis à une direction et à un contrôle communs dont le travail se concentre essentiellement sur les aspects financiers<sup>14</sup>. Sa forme organisationnelle diffère sur certains points des principes directeurs définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Il convient dès lors d'examiner dans quelle mesure et dans quels délais les dispositions organisation-

---

<sup>14</sup> L'organe stratégique de direction du domaine des EPF est le Conseil des EPF. Celui-ci définit notamment la stratégie et représente le domaine des EPF auprès des autorités et de la Confédération. Dans son domaine de compétences, il procède par ailleurs à des nominations et est chargé de la coordination et de la planification. Voir art. 25 de la loi sur les EPF (RS **414.110**).

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

nelles s'appliquant à ce domaine peuvent être adaptées aux principes directeurs en question. Cet examen devra tenir compte des spécificités résultant de la liberté d'enseignement, de recherche et de choix des enseignements accordée aux hautes écoles et aux établissements de recherche et de l'autonomie institutionnelle nécessaire à cet effet.

L'organisation de *Pro Helvetia* se fonde sur une loi fédérale de 1965<sup>15</sup>, avec tous les écarts que cela suppose par rapport aux principes définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Malgré une première réduction en 2001 du nombre de personnes siégeant au conseil de fondation, les organes de Pro Helvetia se distinguent encore par leur nombre et leur grande taille. En approuvant le budget de Pro Helvetia, le DFI assume en outre des tâches qui devraient relever de la compétence du conseil de fondation. Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia<sup>16</sup>, qui comprend un nouveau projet de loi respectant les principes directeurs définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise.

La CNA diverge aussi sensiblement des principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise, notamment pour ce qui est de la structure et de la taille de ses organes. Sa direction comprenant toutefois des représentants des divers partenaires sociaux, il convient de la considérer comme une entreprise *sui generis*. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise ne peut donc s'appliquer que par analogie à sa structure organisationnelle<sup>17</sup>. La CNA est dès lors exclue du présent plan de mise en œuvre<sup>18</sup>. Indépendamment de ces considérations, une révision de la loi sur l'assurance-accidents est actuellement en préparation, qui permettra néanmoins de corriger les principaux écarts vis à vis du rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>19</sup>.

### 3.2.3 Département fédéral de justice et police (DFJP)

Institut suisse de droit comparé (ISDC)	Les principaux écarts par rapport aux principes directeurs devraient être corrigés dans le cadre de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé (RS 425.1).
Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)	L'IPI s'écarte des principes directeurs: la loi d'organisation doit être ré-examinée à la lumière du rapport sur le gouvernement d'entreprise.
Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)	L'ASR présente des écarts par rapport aux principes directeurs. Avant d'adapter ses structures et sa gestion, il convient cependant d'attendre l'examen de son intégration au sein de la FINMA et la décision à ce sujet.

Les bases organisationnelles de l'ISDC datent de 1978<sup>20</sup>, de sorte qu'elles s'écartent sensiblement des principes directeurs du rapport sur le gouvernement d'entreprise. Il est surtout frappant que l'institut ne tienne pas sa propre comptabilité – alors même qu'il est doté de la personnalité juridique – et qu'il soit de la sorte géré financièrement par la Confédération au même titre qu'un office fédéral. La révision de la loi d'organisation, prévue prochainement, doit amener une adaptation aux principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise.

<sup>15</sup> Loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1).

<sup>16</sup> Voir FF 2007 4617.

<sup>17</sup> Si on peut notamment appliquer par analogie les principes concernant les organes à la CNA, il s'avère impossible de mettre en œuvre ceux concernant les objectifs stratégiques du Conseil fédéral.

<sup>18</sup> La même réflexion vaut pour PUBLICA.

<sup>19</sup> Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).

<sup>20</sup> Loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé (RS 425.1).

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

La base légale de l'*IPI* est plus récente, mais présente aussi des écarts par rapport aux principes directeurs<sup>21</sup>. Certains d'entre eux résultent du fait que l'institut exécute des tâches ministérielles. Cette remarque concerne en particulier le statut de la direction, qui constitue un organe en soi, aux côtés du conseil de l'institut, chargé de la gestion; le fait que le directeur soit nommé par le Conseil fédéral (et non par le conseil de l'institut); ou la possibilité réservée au Conseil fédéral ou au département compétent de donner des instructions au directeur pour la préparation des dossiers politiques. Jusqu'ici, le Conseil fédéral a renoncé à définir des objectifs stratégiques pour l'*IPI*, d'une part parce que la réglementation très détaillée sur l'octroi et l'administration de titres de propriété intellectuelle, telle qu'elle est définie dans la législation spéciale en la matière, ne laisse guère de place à des objectifs supérieurs, d'autre part parce que le pouvoir de formuler des instructions pour la préparation des dossiers politiques permet d'influer directement et en tout temps sur les activités de l'institut. Des écarts sont par ailleurs à relever dans l'obligation de rendre compte au Conseil fédéral, obligation qui reflète à son tour la diversité des tâches de l'institut: le conseil de l'institut ne jouissant d'aucune compétence en matière de préparation des dossiers politiques, il n'est chargé d'approuver qu'un rapport de gestion (y compris le rapport de l'organe de révision). Le rapport sur l'ensemble des activités de l'institut, qui rend compte non seulement de la gestion (et de son approbation par le conseil de l'institut) mais aussi de la préparation des dossiers politiques, est remis par le directeur au Conseil fédéral par le biais du département compétent, qui peut dans ce cas aussi (et notamment en ce qui concerne le contenu du rapport) user de son droit de donner des instructions. La loi d'organisation de l'*IPI* sera revue à la lumière du rapport sur le gouvernement d'entreprise.

L'*Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)* est l'un des organismes les plus récents de la Confédération. Sa taille est relativement modeste, puisqu'elle compte une quinzaine de postes. C'est en matière de contrôle qu'elle s'écarte en particulier du rapport sur le gouvernement d'entreprise. Le Conseil fédéral n'est ainsi informé de la gestion et des activités de l'autorité que par le biais d'un rapport d'activité du conseil d'administration. La loi fédérale sur la surveillance de la révision (LSR) ne spécifie par exemple nullement que les comptes annuels doivent faire partie de ce rapport<sup>22</sup>.

L'*Autorité de surveillance en matière de révision* a été créée suite à une motion du conseiller national Gerold Bührer, qui ne demandait cependant pas la création d'un établissement autonome<sup>23</sup>. L'auteur préconisait plutôt une intégration de l'*ASR* au sein de l'*Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)*. Le Conseil fédéral a rejeté ce projet en arguant que «ce n'est qu'au moment de la mise en œuvre de cette nouvelle autorité [*ASR*] qu'il sera opportun de réfléchir à son éventuelle intégration dans le futur organe de surveillance des marchés»<sup>24</sup>. L'*ASR* existe depuis une année environ et la *FINMA* doit commencer ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il est donc trop tôt pour intégrer l'*ASR* au sein de la *FINMA*. Il conviendra d'examiner une telle intégration (tout en envisageant d'autres solutions) et, le cas échéant, de la réaliser, lorsque ces deux organismes bénéficieront d'une expérience suffisante. Il est dès lors préférable d'attendre jusque-là pour songer à combler les écarts qui séparent les structures et la gestion de l'*ASR* des principes directeurs.

---

<sup>21</sup> Loi fédérale du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (RS **172.010.31**).

<sup>22</sup> Loi du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS **221.302**).

<sup>23</sup> Motion du 20 mars 2003, Surveillance des sociétés de révision, CN 03.3113.

<sup>24</sup> Voir message du 23 juin 2004 concernant la modification du code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs, FF **2004** 3764.

### 3.2.4 Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS)

RUAG	La RUAG ne présente que des écarts minimes par rapport aux principes directeurs, de sorte qu'il est préférable de renoncer à une révision spéciale de la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC, RS <b>934.21</b> ) pour le corriger.
------	---

La RUAG étant une société anonyme de droit privé, son organisation est essentiellement régie par les dispositions du droit de la société anonyme. La RUAG ne s'écarte donc guère des principes définis dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. En prévision des prochaines nominations, le DDPS définira par écrit les exigences que devront remplir les membres du conseil d'administration. Il est prévu de renoncer à faire représenter la direction au sein du conseil d'administration. Le nombre des représentants de la Confédération au sein du conseil d'administration est déjà passé de deux à un seul membre à la fin de 2007. L'écart constaté n'est pas assez important pour qu'il faille envisager une révision spéciale de la loi du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (RS **934.21**) pour le corriger.

### 3.2.5 Département fédéral des finances (DFF)

Régie fédérale des alcools (RFA)	Dans le cas de la Régie fédérale des alcools, une réintégration dans l'administration fédérale centrale est examinée. Il ne serait ainsi plus nécessaire d'adapter sa loi d'organisation aux principes directeurs.
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)	La FINMA ne s'écarte que légèrement des principes directeurs, de sorte qu'il convient de renoncer à une révision spécifique de la loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA).

Dans le domaine de compétences du DFF, la Commission fédérale des banques (CFB), l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent (Autorité de contrôle LBA) ont été regroupés au sein de l'*Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA)*<sup>25</sup>, qui a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> janvier 2009. La loi d'organisation de la FINMA respecte dans une très large mesure les principes du rapport sur le gouvernement d'entreprise. La seule disposition qui s'en écarte régit la compétence du Conseil fédéral de fixer les objectifs stratégiques, compétence qui devrait revenir au conseil d'administration dans le cas d'une entreprise chargée d'exécuter des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Cet écart n'étant que de faible importance, il ne justifie pas à lui seul une révision de la loi sur la surveillance des marchés financiers.

### 3.2.6 Département fédéral de l'économie (DFE)

Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	L'ASRE ne présente aucun écart par rapport aux principes directeurs.
Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)	L'IFFP présente des écarts importants par rapport aux principes directeurs et il convient de les corriger en adaptant sa base légale.
Identitas	Pour des raisons de proportionnalité, on a renoncé à faire de cette société un établissement de la Confédération.

L'organisation de l'IFFP n'est pas régie par une loi, mais par une ordonnance (ordonnance sur l'IFFP<sup>26</sup>), dont les dispositions s'écartent sensiblement des principes directeurs définis

<sup>25</sup> L'AUFIN est régie par la loi du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (loi sur la surveillance des marchés financiers, LFINMA; RS **956.1**).

<sup>26</sup> Ordonnance du 14 septembre 2005 sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (RS **412.106.1**).

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Le mandat et le rapport de l'organe de révision externe ne suivent notamment pas le droit de la société anonyme. Il convient aussi de relever l'absence d'exigences minimales quant au rapport de gestion de l'IFFP, dont le contenu est donc librement défini par le conseil de l'institut. Une procédure de consultation ou d'audition concernant les bases légales régissant l'IFFP devrait être ouverte d'ici à la fin du premier semestre 2009.

Dans le cas de la société anonyme privée *Identitas*, il importe de se demander si elle est dotée de la forme organisationnelle adéquate. Identitas gère en effet la Banque de données sur le trafic des animaux, qui sert à prévenir la propagation d'épizooties. Cette activité constitue une tâche de surveillance de l'économie ou de la sécurité, que le modèle de gestion du rapport sur le gouvernement d'entreprise prévoit de confier à un établissement. En place depuis le début de 1999, Identitas est largement reconnue. Une participation de particuliers à cette société anonyme – qui serait problématique dans la mesure où la société exécute des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité – n'est pas prévue. Pour des raisons de proportionnalité, on peut dès lors renoncer à en faire un établissement de la Confédération.

### 3.2.7 Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

La Poste	La révision de la législation postale (transformation en une société anonyme de droit public), actuellement en préparation, permettra de corriger les principaux écarts relevés par rapport aux principes directeurs.
Swisscom	Une éventuelle révision partielle de la loi sur l'entreprise de télécommunications ne sera décidée qu'à l'issue des délibérations parlementaires relatives au rapport sur Swisscom.
CFF	La réforme des chemins de fer 2 corrige les écarts considérables relevés par rapport aux principes directeurs.
Skyguide	Pour des raisons d'opportunité (meilleure aptitude à s'allier avec la future entité Single European Sky), on renonce à transformer cette société en établissement.
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)	La loi d'organisation de l'IFSN ne s'écarte en rien des principes directeurs.

Dans le domaine de compétences du DETEC, ce sont principalement la Poste, Swisscom, les CFF et Skyguide qui nous intéressent ici.

Pour ce qui est de la Poste, l'établissement ne constitue plus la forme organisationnelle adéquate dans le contexte d'une libéralisation croissante du marché postal. Le DETEC prévoit dès lors de réviser la législation postale<sup>27</sup>, qui fera notamment de la Poste une société anonyme de droit public, de sorte que les écarts actuels ne poseront plus problème.

Selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise, la forme juridique de Swisscom devrait être la société anonyme de droit privé. Les spécificités qui justifieraient le maintien de son statut de société anonyme de droit public (en particulier le caractère plus contraignant des objectifs stratégiques ou l'accès privilégié de la Confédération à l'information) font aujourd'hui défaut dans la loi d'organisation de Swisscom<sup>28</sup>. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement durant le second semestre 2009 un rapport traitant de l'évolution future de

<sup>27</sup> C'est en particulier la révision de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la Poste (loi sur l'organisation de la Poste, LOP; RS 783.1) qui joue un rôle dans la planification de la mise en œuvre.

<sup>28</sup> Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET; RS 784.11).



## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

l'entreprise Swisscom<sup>29</sup>. Il convient donc de remettre à plus tard une éventuelle adaptation de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (LET; RS **784.11**)<sup>30</sup>.

Des différences nettement plus profondes apparaissent dans la loi d'organisation des CFF. Il n'existe ainsi aucune base légale prévoyant la définition d'objectifs stratégiques<sup>31</sup>. En conséquence, la loi ne contraint pas non plus le conseil d'administration à remettre au Conseil fédéral un rapport sur la réalisation de tels objectifs. La répartition des compétences entre les organes de l'entreprise et la Confédération en tant que propriétaire s'avère également inhabituelle. La loi attribue ainsi au Conseil fédéral la compétence d'adopter le budget et les comptes des CFF. De la sorte, le gouvernement exerce des droits qui reviennent normalement, dans une société anonyme, au conseil d'administration ou à l'assemblée générale<sup>32</sup>. La suppression de ces incohérences fait l'objet de la réforme des chemins de fer 2<sup>33</sup>.

Dans le cas de *Skyguide*, c'est principalement la forme juridique de la société anonyme privée qui est en contradiction avec le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Etant une entreprise qui assume principalement des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité, elle devrait en effet, conformément au principe n° 1 défini dans le rapport, posséder le statut d'établissement. L'absence presque totale d'activités sur le marché va également à l'encontre de la forme juridique de la société anonyme privée. Pour des raisons d'opportunité, il convient néanmoins de la conserver: en tant que société anonyme, Skyguide aura peut-être davantage de chances de se positionner en tant qu'entreprise dans le projet *Single European Sky*<sup>34</sup>, sous réserve des bases conventionnelles en vigueur.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2009, marquera le début des activités de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), établissement qui assumera des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. La loi d'organisation de l'IFSN remplit les exigences du rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>35</sup>.

### 3.3 Conclusion

Des écarts par rapport aux principes directeurs peuvent être relevés dans tous les organismes et toutes les entreprises de la Confédération. Le plan de mise en œuvre doit tenir

---

<sup>29</sup> Ce rapport répondra aux trois interventions parlementaires suivantes:

- Motion du 21 juin 2006 du conseiller aux Etats Rolf Escher: Garantir le service universel en veillant à ce que Swisscom reste en mains suisses (06.3306).
- Postulat du 26 juin 2006 du groupe PDC/PEV/PVL: Rapport sur les privatisations des entreprises de télécommunications en Europe (06.3331);
- Postulat du 13 novembre 2006 de la Commission des transports et des télécommunications CN: Questions relatives à l'évolution du dossier Swisscom (06.3636).

<sup>30</sup> Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET; RS **784.11**).

<sup>31</sup> Le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques des CFF sur la base de la convention de prestations. De par leur contenu, les objectifs stratégiques concernent aussi bien les CFF en tant qu'entreprise que certains aspects de l'exécution de tâches. Dans ce sens, les objectifs stratégiques vont plus loin que l'objet de la convention de prestations.

<sup>32</sup> Voir loi du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF; RS **742.31**), art. 17 s.

<sup>33</sup> Voir message complémentaire du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2, FF **2007** 2517.

<sup>34</sup> Ce projet prévoit de remplacer les compétences géographiques dans le domaine de la surveillance de l'espace aérien européen par des compétences fonctionnelles.

<sup>35</sup> Loi du 22 juin 2007 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN; RS **732.2**).

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

compte d'une part de l'importance de ces écarts et, d'autre part, de la procédure permettant de les corriger.

- (a) Il convient de combler aussi rapidement que possible les écarts dont la correction n'exige *aucune modification de la législation*.

Les départements établiront un profil d'exigence pour chacun des conseils d'administration des organismes et des entreprises de la Confédération qui leur sont rattachés. Ce profil sera régulièrement mis à jour et servira de base à la nomination des membres des conseils d'administration.

- (b) Lorsque seule une modification de la législation permet de corriger les écarts constatés, le plan de mise en œuvre considère leur importance. Lorsque celle-ci est grande, les travaux d'adaptation ne peuvent pas être reportés. On considère surtout comme importants les écarts par rapport aux principes régissant le pilotage et le contrôle. Ces principes constituent en effet la pièce maîtresse du gouvernement d'entreprise et sont les principaux garants d'une exécution économe des tâches dans le cadre d'une coordination entre la Confédération et ses organismes ou ses entreprises. Sont par ailleurs importants les écarts par rapport aux principes qui régissent le nombre, la taille et les compétences des organes.

Des *écarts importants* ont en particulier été relevés dans les cas suivants: Swissmedic, domaine des EPF, Pro Helvetia, Institut suisse de droit comparé (ISDC), Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), la Poste et les CFF.

Divers travaux d'adaptation au rapport sur le gouvernement d'entreprise sont déjà bien avancés. C'est le cas pour les entreprises ou organismes suivants: Pro Helvetia (message du Conseil fédéral du 8 juin 2007, FF **2007** 4617), la Poste (la procédure de consultation sur la législation postale s'est achevée le 16 juin 2008 et le Conseil fédéral a pris les premières décisions de fond en octobre 2008) et les CFF (message du Conseil fédéral du 9 mars 2007 sur la réforme des chemins de fer 2, FF **2007** 2517). Conformément au mandat attribué par le Conseil fédéral le 21 décembre 2006, des travaux préparatoires sont par ailleurs en cours pour modifier les dispositions d'organisation de Swissmedic dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques.

Dans le cadre du plan de mise en œuvre, le Conseil fédéral a chargé les départements compétents de modifier les dispositions d'organisation de l'ISDC et de l'IFFP. Il convient par ailleurs d'examiner dans quel cadre et dans quels délais il sera possible d'adapter les dispositions d'organisation régissant le domaine des EPF au rapport sur le gouvernement d'entreprise.

En ce qui concerne l'IPI, le DFJP est chargé d'analyser la loi d'organisation à l'aune du rapport sur le gouvernement d'entreprise et de remettre un rapport à ce sujet au Conseil fédéral.

Les écarts constatés dans le cas de la RUAG, de l'Autorité de surveillance des marchés financiers et de Swisscom s'avèrent de *faible importance* et ne justifient pas une révision spéciale des lois d'organisation ou de fondation. Ils seront corrigés dans le cadre de révisions qui seront entreprises pour d'autres raisons.

Dans le cas de Skyguide et d'Identitas, il convient, pour des raisons d'opportunité et de proportionnalité, de renoncer à modifier la forme juridique .

Aucun besoin d'adaptation n'a été identifié dans le cas de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire.

A titre de bref aperçu, voici en résumé le plan de mise en œuvre des principes directeurs au sein des divers organismes et entreprises de la Confédération:

## Plan de mise en œuvre du Rapport sur le gouvernement d'entreprise

<b>Avancement des travaux / plan de mise en œuvre</b>	
<b>DFI</b>	
Swissmedic	Le message concernant la révision partielle de la loi sur les produits thérapeutiques est en préparation.
Domaine des EPF	Il convient d'examiner dans quelle mesure et dans quels délais les dispositions organisationnelles peuvent être adaptées aux principes édictés dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Cet examen devra tenir compte des spécificités résultant de la liberté d'enseignement, de recherche et de choix des enseignements accordée aux hautes écoles et aux établissements de recherche et de l'autonomie institutionnelle nécessaire à cet effet.
Pro Helvetia	Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (FF <b>2007</b> 4617) et l'a transmis aux Chambres. Les délibérations parlementaires sont en cours.
<b>DFJP</b>	
Institut suisse de droit comparé (ISDC)	La procédure de consultation concernant la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1978 sur l'Institut suisse de droit comparé doit être ouverte d'ici à la fin de 2010.
Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)	La loi d'organisation de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle sera revue et un rapport sur cet examen sera remis au Conseil fédéral d'ici à la mi-2010.
Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)	Avant de modifier les structures et la gestion de l'ASR, il convient d'attendre que son intégration au sein de la FINMA ait été examinée (moyennant la prise en considération d'autres solutions) et qu'une décision ait été prise à ce sujet.
<b>DDPS</b>	
RUAG	La faiblesse des écarts constatés permet de renoncer à une révision spéciale de la loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération.
<b>DFF</b>	
Régie fédérale des alcools (RFA)	Aucune adaptation de la loi d'organisation n'est nécessaire, puisque la réintégration de la RFA au sein de l'administration fédérale centrale est examinée.
Surveillance des marchés financiers	La faiblesse des écarts relevés permet de renoncer à une révision spéciale de la loi sur la surveillance des marchés financiers.
<b>DFE</b>	
Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	Aucun besoin d'adaptation.
Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)	L'ouverture d'une procédure de consultation ou d'audition concernant les bases légales régissant l'IFFP est prévue le 1 <sup>er</sup> semestre 2009.
Identitas	Pour des raisons de proportionnalité, l'idée d'une adaptation de la forme juridique est abandonnée.
<b>DETEC</b>	
La Poste	La révision de la législation postale (transformation en une société anonyme de droit public), actuellement en préparation, permettra de corriger les principaux écarts relevés par rapport aux principes directeurs.
Swisscom	Une éventuelle révision partielle de la loi sur l'entreprise de télécommunications ne devrait être décidée qu'à l'issue des délibérations parlementaires consacrées au rapport sur Swisscom.
CFF	Message complémentaire sur la réforme des chemins de fer 2 (FF <b>2007</b> 2517), adopté par le Parlement lors de la session de printemps 2009.
Skyguide	Pour des raisons d'opportunité (meilleure aptitude à s'allier avec la future entité Single European Sky), il convient de renoncer à adapter la forme juridique de Skyguide.
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)	Aucun besoin d'adaptation.