

Gouvernement d'entreprise: la politique de la Confédération

Le rapport publié il y a six ans par le Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise établit les fondements de la politique actuelle de l'État en tant que propriétaire. Ce rapport est le premier jalon d'une procédure qui doit mener à l'harmonisation et à la consolidation des structures et des règles relatives à ce domaine. Il offre, sous forme de directives et de principes directeurs, le fil conducteur nécessaire au pilotage et à l'organisation des entreprises qui dépendent de la Confédération; il établit également des lignes pour les nouveaux projets d'externalisation. L'objectif est de renforcer durablement les instruments de gestion dont le Conseil fédéral a besoin en tant que propriétaire.



Marc Elsener
Responsable suppléant
des services d'état-major,
division Politique des
dépenses, Administration
fédérale des finances AFF



Le portefeuille de la Confédération en tant que propriétaire comprend à l'heure actuelle 17 entreprises et établissements de taille fort variable, qui opèrent, dans des univers différents, au service de tâches et d'intérêts publics variés. Ce vaste éventail nécessite des règles aussi homogènes que possible, bénéficiant de la souplesse nécessaire lors de l'application.

Photo: Hannes Saxer

Le fait est qu'au cours de la première phase d'externalisation des tâches publiques, qui a commencé à la fin des années nonante, non seulement les entités devenues autonomes se sont développées en nombre, mais leur organisation et leur gestion se sont diversifiées. Le manque de clarté qui en a résulté – l'OCDE qualifie de «zoo administratif»¹ l'extension du phénomène à l'échelle internationale – a fait que le Conseil fédéral et le Parlement ont eu de plus en plus de mal à assumer les fonctions politiques qui découlent de leur statut de propriétaire. Il a, en outre, mis en évidence la nécessité d'un concept directeur global pour une réforme du système existant et pour les externalisations futures.

Un nouveau fondement

Le 13 décembre 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)*². Il a ainsi jeté les fondements qui lui permettent, ainsi qu'à son administration, de pratiquer une politique de propriétaire cohérente et réglementée. Il est parti du constat que l'ancien modèle dit «des quatre cercles»³, quoique simple et pratique, ne répondait pas suffi-

samment aux trois questions centrales auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics en matière de gouvernance d'entreprise:

- dans quels cas l'externalisation est-elle susceptible d'améliorer l'exécution des tâches (et dans quels cas ne l'est-elle pas)?
- quelle forme organisationnelle donner à ces entités externalisées, et comment les gérer?
- comment hiérarchiser les différents rôles de la Confédération de manière à mettre en évidence les conflits d'intérêts et à permettre que les décisions soient prises en connaissance de cause?

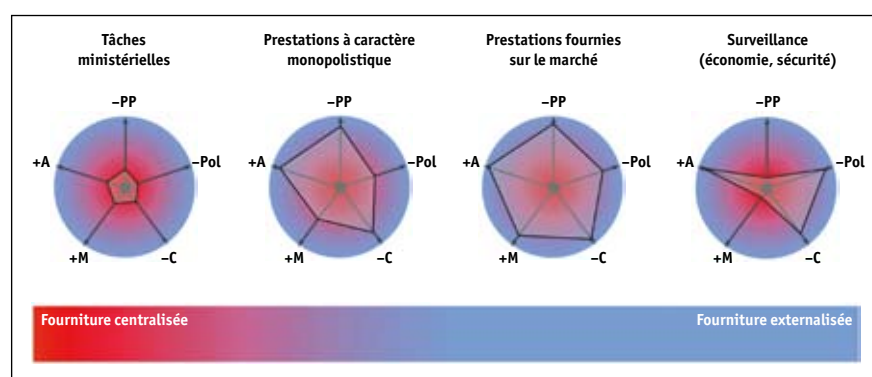
Le rapport sur le gouvernement d'entreprise a apporté des réponses claires et précises aux trois questions clés que pose la politique de propriétaire; il a condensé ses conclusions dans un ensemble de critères de décision et de principes directeurs qui ont ouvert la voie à une politique de propriétaire fondée sur des normes. Il a, par-là, retenu l'attention bien au-delà du gouvernement et du Parlement.

Quelles tâches externaliser?

Certaines tâches de la Confédération peuvent être exécutées à meilleur coût et plus

Graphique 1

Typologie des tâches et aptitude à une externalisation



Légende : le graphique positionne les quatre types de tâches sur les cinq axes de critères. Plus une tâche est éloignée du centre sur les axes concernés, plus elle se prête à une externalisation. Signification des abréviations : -PP : puissance publique peu élevée, -Pol : besoin de pilotage politique peu élevé, -C : besoin de coordination avec l'administration centrale peu élevé, +M : adéquation au marché, +A : besoins d'autonomie spécifiques.

Source : AFF / La Vie économique

efficacement si ceux qui les assurent n'appartiennent pas à l'administration centrale et peuvent agir avec une certaine indépendance vis-à-vis de son carcan de règles et des organes politiques.

Cinq critères

Il existe cinq critères pour savoir si la Confédération peut externaliser une tâche. C'est d'autant plus le cas si :

- elle relève peu de la puissance publique, autrement dit qu'elle n'implique pas d'atteintes aux droits de particuliers et d'entreprises privées (puissance publique);
- elle ne nécessite pas de pilotage politique, autrement dit qu'elle est régie par le marché ou par des lois, ou qu'elle n'est pas financée par des moyens publics (pilotage politique);
- elle n'implique pas de coordination étroite avec d'autres tâches de l'administration centrale, parce qu'elle est peu impliquée dans les processus de décision de l'exécutif et qu'elle n'exécute pour lui aucune prestation interdépartementale (besoin de coordination avec l'administration centrale);
- son adéquation au marché est forte, autrement dit qu'elle fournit des prestations susceptibles de générer un bénéfice sur le marché en tant que biens privés (adéquation au marché);
- ses besoins d'autonomie sont élevés, en ce qui concerne par exemple la visibilité du prestataire et la possibilité de l'identifier, ou encore sur le plan de la surveillance de l'économie ou de la sécurité (besoins d'autonomie spécifiques).

Quatre groupes de tâches caractérisés

À partir de ces cinq critères, le rapport sur le gouvernement d'entreprise a réparti les tâches de la Confédération en quatre groupes selon les critères déterminant de l'externalisation (voir graphique 1) :

1. Les *tâches ministérielles* : elles se composent notamment de la préparation des dossiers politiques (secrétariats généraux, offices spécialisés), des tâches relevant de la puissance publique (justice, sécurité) ou des prestations interdépartementales. Elles requièrent un degré élevé de légitimité démocratique, de gestion politique et de coordination mutuelle. Leur exécution incombe à l'administration centrale (dont relèvent aussi les unités GMEB).
2. Les *prestations à caractère monopolistique* : elles sont, en règle générale, proches des marchés et la plupart peuvent théoriquement être proposées comme des prestations privées (formation, recherche et culture, par exemple). Toutefois, en raison d'une défaillance partielle du marché et de résultats non souhaitables politiquement en matière d'approvisionnement, elles sont souvent fournies dans un cadre monopolistique tout en bénéficiant d'un soutien financier substantiel de la part de l'État. Il est donc indispensable de les soumettre à une gestion politique. Étant donné que ces tâches relèvent rarement de la puissance publique, que le besoin de coordination avec l'administration centrale est faible et que leur autonomie est déterminante pour leur réussite, elles se prêtent en principe à l'externalisation.
3. Les *prestations fournies sur le marché* : elles dépendent étroitement de l'évolution du marché. Un service minimum principalement dicté par l'intérêt public est garanti par des contraintes légales (prestations postales, par exemple). L'externalisation est ici quasiment obligatoire car la réussite commerciale du prestataire repose en grande partie sur son indépendance⁴.
4. Les *tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité* : elles relèvent certes de la puissance publique, mais doivent, tout comme le pouvoir judiciaire, pouvoir être accomplies, sur le plan opérationnel, indépendamment de toute influence politique. Leur externalisation est par conséquent impérative (Finma ou Swissmedic par exemple).

Les critères et la typologie des tâches servent à la Confédération d'instruments d'analyse pour ses projets d'externalisation. Ce qui compte, c'est de ne pas les appliquer mécaniquement, mais de les considérer comme des paramètres de référence pour une décision qui demeure, en fin de compte, politique. La typologie sert, en outre, de référence pour la conception des éléments de gestion, qui repose sur les spécificités des trois types de tâches en matière de politique de propriété.

1 «La plupart des pays membres de l'OCDE ont créé, en fonction des besoins, des organismes non marchands en dehors du noyau du gouvernement, ce qui aboutit à un 'zoo' administratif. Cet état de choses réduit la transparence des pouvoirs publics aux yeux du citoyen et risque de compromettre les contrôles et la responsabilité à l'intérieur de l'administration»: OCDE, *La modernisation du secteur public: la modification des structures organisationnelles*, Synthèses, octobre 2004.

2 *Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération* du 13 septembre 2006 (FF 2006 7799). À la demande du Parlement, le Conseil fédéral a publié en 2009 un *rapport complémentaire* dans lequel il exposait et approfondissait des aspects spécifiques de la gestion: *Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise - Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national*, 25 mars 2009 (FF 2009 2299).

3 Le modèle des quatre cercles a été présenté à l'administration fédérale en 1997, lors de l'introduction de la gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB). Il répartit les unités administratives de la Confédération sur quatre cercles concentriques, le lien avec les règles de gestion de l'administration centrale s'amenuisant en allant vers l'extérieur. À l'avantage de la clarté il joint l'inconvénient de ne pas prévoir de critères pour les décisions d'externalisation ni de principes spécifiques pour la gestion.

4 La possibilité et les modalités d'une privatisation intégrale des tâches ne sont pas abordées dans la typologie des tâches ni, plus généralement, dans le rapport sur la gestion d'entreprise.

Quelle gestion?

La gestion est au cœur de la politique de propriétaire. Ses règles et ses principes doivent permettre au Conseil fédéral d'assumer au mieux sa double responsabilité: assurer la sécurité de l'approvisionnement et préserver la compétitivité entrepreneuriale. Compte tenu de l'importance économique et financière des entreprises et des établissements (et des risques impliqués), ils doivent offrir à la Confédération un cadre solide pour sa gestion politico-stratégique, en particulier en cas de crise. Cette gestion poursuit des *objectifs à long, moyen et court termes*.

Les lois et leurs dispositions d'exécution

Des aspects substantiels de la gestion sont définis dans *les lois et leurs dispositions d'exécution*, soit dans une perspective à *long terme*. Le simple choix de la forme juridique (société anonyme ou établissement public) influe de manière décisive sur les possibilités d'intervention du Conseil fédéral et sur la conception d'éléments de gestion supplémentaires. Alors que pour la société anonyme, les principes de gestion fondamentaux sont inscrits dans le Code des obligations, l'organisation des établissements peut prendre des formes très variées, d'où la nécessité de normaliser les instruments pour assurer une gestion cohérente.

Aussi le rapport sur le gouvernement d'entreprise a-t-il conçu un modèle qui prévoit des principes de gestion spécifiques pour chaque type de tâche. Ses principaux éléments sont le but et le mandat de l'entité devenue autonome, sa structure organisationnelle, ses principes de gestion dynamique (objectifs stratégiques et élaboration de rapports), le statut du personnel, celui de la prévoyance, de même que les règles applicables à la structure financière ou aux prestations annexes commerciales. Le Conseil fédéral a déduit des principaux éléments du modèle de gestion 37 principes directeurs⁵, qui prévoient par exemple que le statut de société anonyme ne convient que pour les fournisseurs de prestations sur le marché (principe n° 1), que les entités disposent de structures légères et que les compétences au niveau des différents organes sont clairement réglementées (principe n° 2), ou encore que le Conseil fédéral «fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités» (principe n° 16), et que le conseil d'administration ou le conseil d'institut doit lui rendre compte chaque année de l'atteinte de ces objectifs (principe n° 18). Bien que ces principes ne soient pas contraignants sur le plan juridique, le Conseil fédéral est tenu de se justifier lorsqu'il y déroge. Ils font par conséquent office de directives législatives, notamment pour la conception de la

forme organisationnelle des établissements. La normalisation est favorisée par un modèle d'acte, abondamment commenté, pour la loi d'organisation des établissements.

Les objectifs stratégiques

Outre ces aspects plutôt statiques de la gestion par la loi, les *objectifs stratégiques* (objectifs de propriétaire) ont une fonction cruciale puisqu'ils sont le principal instrument de la gestion dynamique à *moyen terme* entre le Conseil fédéral et l'organe de surveillance de l'entité devenue autonome. Le Conseil fédéral édicte généralement ces directives pour quatre ans. Il n'y a que pour les entités de surveillance de l'économie et de la sécurité, dont la mission requiert une indépendance accrue, que les objectifs stratégiques sont définis directement par l'organe de surveillance. Le gouvernement d'entreprise de la Confédération confère aux objectifs stratégiques trois fonctions liées entre elles:

- être l'instrument supérieur d'une gestion dynamique de l'entité devenue autonome et influencer, en partant des dispositions légales, sur l'évolution de l'entreprise et sur les tâches à accomplir;
- servir de base et de référence pour les rapports établis par les entités devenues autonomes et constituer avec eux une unité logique dans le cercle du contrôle de gestion (comparaison entre les objectifs fixés et ceux atteints);
- fournir au Parlement une base pour l'exercice de la haute surveillance et lui permettre, au besoin, d'influencer la gestion dynamique.

Là aussi, la normalisation de la gestion est favorisée par un modèle commenté pour la définition des objectifs stratégiques.

Les entretiens de propriétaire

Le Conseil fédéral dispose, dans le cadre d'entretiens réguliers avec la direction de l'entité devenue autonome, d'un *troisième* instrument de gestion, à *court terme* celui-là. Ces entretiens «de propriétaire», qui réunissent des représentants de la Confédération et une délégation des entités devenues autonomes (membres du conseil d'administration et de la direction), permettent de faire le point oralement sur les objectifs atteints, de débattre de questions spécifiques et d'entretenir les bonnes relations entre les parties.

Quels rôles séparer?

C'est au Conseil fédéral qu'il appartient de défendre les intérêts de la Confédération en tant que propriétaire. Or, il exerce en même temps d'autres fonctions susceptibles d'influer

⁵ Sur la base du rapport publié en complément au rapport sur le gouvernement d'entreprise, les 28 principes du catalogue initial ont été portés à 37 en 2009.

⁶ Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, Conseil fédéral 25 mars 2009.

Tableau 1

Le portefeuille de la Confédération en tant que propriétaire (état en mai 2012)

Entité	Type de tâches	Forme juridique	Participation de la Confédération	Chiffre d'affaires (millions de CHF)	Contributions fédérales (millions de CHF)	Total du bilan (millions de CHF)	Effectif (nombre d'ETP)	Département responsable
Swisscom SA	Prestations fournies sur le marché	Société anonyme (cotée en bourse)	56.8%	11 467	0	19 450	20 061	DETEC
La Poste suisse	Prestations fournies sur le marché	Etablissement (SA à partir de 2013)	100%	8 599	186 ^a	108 254	44 348	DETEC
CFF SA	Prestations fournies sur le marché	Société anonyme	100%	8 022	2 059	33 881	28 585	DETEC
RUAG Holding AG	Prestations fournies sur le marché	Société anonyme	100%	1 777	0	1 710	7 689	DDPS
Skyguide AG	Prestations à caractère monopolistique ^b	Société anonyme	99.7%	427	53	597	1 330	DETEC
Domaine des EPF ^c	Prestations à caractère monopolistique	Établissements	100%	3 094	2 026	2 435	15 609	DFI
Assurance suisse contre les risques à l'exportation ASRE	Prestations à caractère monopolistique	Établissement	100%	5 070 ^d	0	2 680	34	DFF
Musée national suisse MNS	Prestations à caractère monopolistique	Établissement	100%	47	26	11	131	DFI
Institut fédéral de la propriété intellectuelle IPI	Prestations à caractère monopolistique	Établissement	100%	44	0	110	209	DFJP
Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle IFFP	Prestations à caractère monopolistique	Établissement	100%	40	32	8	162	DFF
Pro Helvetia	Prestations à caractère monopolistique	Fondation de droit publique	100%	33	33	19	66	DFI
Sifem SA	Prest. à caract. monopol. monopolistique	Société anonyme	100%	–	0	404	–	DFF
Identitas SA	Prestations à caractère	Société anonyme	51%	14	1	20	60	DFF
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA	Surveillance	Établissement	100%	107	0	35	396	DFF
Institut suisse des produits thérapeutiques Swissmedic	Surveillance	Établissement	100%	80	16	82	336	DFI
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire IFSN	Surveillance	Établissement	100%	56	6	30	141	DETEC
Autorité fédérale de surveillance en matière de révision ASR	Surveillance	Établissement	100%	6	0	7	17	DFJP

a Aide à la presse et CarPostal.

b Compte tenu du durcissement de la concurrence internationale, il convient de considérer désormais Skyguide plutôt comme fournisseur de prestations sur le marché.

c EPFZ, EPFL, PSI, Eawag, Empa, WSL.

d Nouvelle exposition (nouvelles polices d'assurance et accords de principe à la conclusion d'une assurance).

Source: AFF / La Vie économique

sur les activités de ses entités devenues autonomes. Il est, en effet, aussi garant des services publics, client, instance de surveillance et régulateur du marché. Comment fait-il pour concilier tous ces rôles? En fait, il ne doit pas chercher à le faire, car ce n'est qu'en séparant les rôles au plan organisationnel qu'il peut identifier les divergences d'intérêts existantes et trancher les conflits intrinsèques avec toute la transparence et la cohérence requises. Le Conseil fédéral a donc arrêté les principes suivants:

1. Au niveau de la Confédération, les intérêts de propriétaire sont défendus par un service du département concerné (généralement le secrétariat général). Dans le cas des entités ayant un poids financier important, l'Administration fédérale des finances (AFF) est mise à contribution (modèle dual); les autres entités font appel à elle de manière ponctuelle (modèle décentralisé). L'Office fédéral du personnel (Ofper) est, en outre, impliqué dans toutes les questions relevant du personnel et de la prévoyance.
2. Au niveau du département, le service assumant le rôle de propriétaire, l'acquéreur de prestations et les autres responsables sont séparés sur le plan organisationnel.

3. Les entités de surveillance de l'économie et de la sécurité sont largement indépendantes du point de vue institutionnel, du département concerné et du service assumant le rôle de propriétaire et jouissent d'une autonomie accrue.

Mise en œuvre

En comparant la situation actuelle et celle recherchée, le Conseil fédéral a confronté les nouvelles normes du rapport sur le gouvernement d'entreprise aux structures et aux pratiques en vigueur en matière de politique de propriétaire. Il a présenté les résultats de cette analyse et les mesures correctives qui en découlent au printemps 2009 dans le plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise⁶. Du point de vue de la typologie des tâches, on constate que celles de la Confédération sont en principe correctement réparties entre l'administration fédérale et les entités devenues autonomes, et qu'aucune «vague d'externalisations» n'est à prévoir. Le document préconise notamment l'autonomie du Musée national suisse (MNS) et de l'institut de métrologie Metas, et l'examen d'une éventuelle externalisation des tâches de

Encadré 1

Information et documentation

Il est possible de télécharger les rapports mentionnés ainsi que d'autres documents relatifs au gouvernement d'entreprise de la Confédération sur le site www.off.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Gouvernement d'entreprise», «Bases».

7 Le MNS est autonome depuis 2011. Metas le sera en 2013 sous le nom d'Institut fédéral de météorologie. Le Conseil fédéral a approuvé en mars 2012 le message concernant la révision totale de la loi sur la météorologie, qui prévoit une externalisation en 2014. Les commissions consultatives de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) et des finances (CdF) du Conseil national ont néanmoins émis des réserves fondamentales et ont recommandé à leur Conseil de ne pas entrer en matière sur le projet.

8 Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes – Rapport explicatif de la Commission des finances du Conseil national, 29 mars 2010 (FF 2010 3057)

MétéoSuisse⁷. Il suggère, en revanche, que soient réintégrées dans l'administration centrale les tâches de la Régie fédérale des alcools qui relèvent de la puissance publique.

Le Conseil fédéral a constaté des écarts importants dans le domaine de la gestion, et plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation des établissements: forme juridique (exemples: la Poste, domaine des EPF), organes (exemples: Swissmedic, Pro Helvetia, IPI), objectifs stratégiques et rapports (exemples: Pro Helvetia, IPI, IFFP, CFF). Les divergences les plus importantes ont été traitées en priorité (transformation de la Poste en société anonyme, par exemple); les autres devront être corrigées lors de la révision ordinaire des lois.

Haute surveillance

La réforme de la politique de propriétaire renforce non seulement le Conseil fédéral dans le positionnement et la gestion de ses entreprises et établissements, mais aussi le Parlement dans l'exercice de sa *haute surveillance* sur le Conseil fédéral. La forme de cette surveillance, que le Conseil fédéral n'a pas fixée dans le rapport sur le gouvernement d'entre-

prise eu égard à la séparation des pouvoirs, a été définie par les Chambres fédérales dans la loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes et dans le rapport relatif à l'initiative parlementaire sous-jacente⁸. Elle repose sur trois piliers: les *objectifs stratégiques* en tant que référence et point de départ, les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques (*information*) et la possibilité pour le Parlement de charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier des objectifs stratégiques (*participation*). La loi est entrée en vigueur au début de 2012.

Conclusion

Le portefeuille de la Confédération en tant que propriétaire comprend à l'heure actuelle 17 entreprises et établissements (voir *tableau 1*) de taille fort variable, qui opèrent, dans des univers différents, au service de tâches et d'intérêts publics variés. Ce vaste éventail nécessite des règles aussi homogènes que possible, bénéficiant de la souplesse nécessaire lors de l'application. Au cours des six dernières années, la Confédération a accompli sur cette voie des progrès considérables. ▀

SAVE THE DATE:

CONFÉRENCE PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Mardi, 16 octobre 2012

9h15–12h15, Auditorium Bâloise, Hilton Bâle

Prévisions de BAKBASEL sur l'évolution de l'économie mondiale et ses répercussions sur la Suisse, ses secteurs principaux et ses régions

BAK Basel Economics AG
T +41 61 279 97 00
F +41 61 279 97 28
www.bakbasel.com



BAKBASEL
economic research & consultancy