

La haute surveillance du Parlement sur la politique de la Confédération en tant que propriétaire

En adoptant la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes, la Suisse a complété et concrétisé les bases légales de la haute surveillance exercée par le Parlement sur la politique de la Confédération en tant que propriétaire. Elle s'est ainsi dotée dans ce domaine d'un système de contrôle qui soutient la comparaison avec ceux des autres pays. Il sera appliqué pour la première fois selon les nouvelles règles en 2012.



La surveillance directe des entreprises publiques relève, en règle générale, du Conseil fédéral. Il est toutefois lié par les dispositions légales en vigueur et doit rendre des comptes à l'Assemblée fédérale.

Photo: Parlement

1 Voir l'article de Mark Elsener, p. 4 du présent numéro. Les principaux actes mentionnés ici peuvent être consultés dans la banque de données des objets parlementaires Curia Vista sous le numéro 07.494.

La politique de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise doit s'appuyer sur les dispositions générales de la Constitution, qui prévoient un système de relations soigneusement équilibrées entre les trois pouvoirs, représentés par le Conseil fédéral, l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux. La surveillance directe de la bonne gouvernance des entreprises publiques incombe en principe au Conseil fédéral, qui est toutefois lié par les dispositions légales applicables aux entreprises devenues autonomes. En amont, le gouvernement est tenu de rendre des comptes à l'Assemblée fédérale: en vertu de l'art. 169 Cst., cette dernière «exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération». Il s'ensuit que le contrôle de la surveillance des entreprises publiques incombe au Parlement.

Harmonisation et consolidation de la haute surveillance

Le Conseil fédéral a exposé ses vues concernant la future politique d'externalisation et de gestion des tâches de la Confédération dans

son rapport du 13 septembre 2006¹. Sur la question du contrôle de la surveillance, le rapport renvoie à la haute surveillance du Parlement, lequel, du fait de sa souveraineté budgétaire et de sa compétence à approuver le compte d'État, dispose de vastes compétences en matière de contrôle et d'intervention, ce qui a notamment une incidence sur le pilotage des entités devenues autonomes. Par ailleurs, la mission générale de haute surveillance que le Parlement exerce sur le Conseil fédéral devrait comprendre les décisions prises par ce dernier envers ces mêmes entités. La définition de la haute surveillance et de ses modalités devrait, toutefois, relever du Parlement.

Une initiative parlementaire, trois objectifs

La Commission des finances du Conseil national (CdF-N), saisissant la balle au bond, a publié, le 29 mars 2010, le texte d'une initiative demandant la création d'instruments permettant une haute surveillance efficace. Elle visait ce faisant à inscrire trois objectifs dans la loi:

- la haute surveillance du Parlement doit se fonder sur les objectifs stratégiques appliqués, selon le rapport sur le gouvernement d'entreprise, par le Conseil fédéral pour le pilotage des unités devenues autonomes;



Hanspeter Tschäni
Chef du secteur Droit économique international, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

- le Parlement doit pouvoir charger le Conseil fédéral de fixer ou de modifier les objectifs stratégiques;
- l'uniformisation des rapports relatifs à toutes les unités décentralisées de la Confédération doit constituer la base sur laquelle s'appuie la haute surveillance.

Il était important que le Conseil fédéral et le Parlement soient d'accord sur les unités qui devraient faire l'objet de cette politique. La liste comprend 17 entreprises et établissements qui correspondent aux critères formulés par la commission des finances².

Dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral avait exposé que, dans les cas où l'entité devenue autonome devait bénéficier d'une plus grande indépendance, le conseil d'administration ou d'institut devrait être habilité à définir des objectifs stratégiques. La CdF-N a précisé expressément que la possibilité d'une organisation différenciée de l'*objectif 1* devrait être maintenue. Concernant la possibilité de charger le Conseil fédéral de fixer des objectifs stratégiques (*objectif 2*), il convient de veiller à ce que ce mécanisme n'estompe pas la limite entre la haute surveillance et le pilotage stratégique. Les mandats de ce type donnés par le Parlement devraient viser un horizon à moyen ou long terme.

La principale nouveauté concernait l'uniformisation des rapports relatifs à la réalisation des objectifs stratégiques (*objectif 3*). Tandis que le Conseil fédéral faisait jusqu'à présent rapport de diverses manières au Parlement ou aux commissions de surveillance compétentes concernant le respect des objectifs fixés pour les unités devenues indépendantes, l'obligation de rapporter devrait être étendue à toutes les unités et satisfaire à des critères uniformes. Concrètement, l'initiative proposait un rapport annuel succinct et, selon l'unité, un rapport approfondi annuel ou quadriennal, l'expéditeur étant dans chaque cas le Conseil fédéral. Les rapports succincts devraient être publiés, tandis que les rapports approfondis devraient être remis exclusivement aux commissions de surveillance, notamment pour garantir la protection des secrets d'affaires. Le Conseil fédéral rédige actuellement un rapport approfondi annuel sur les unités suivantes: domaine des EPF, Finma, la Poste, Ruag, CFF, Asre, Skyguide et Swisscom.

Premier cycle de rapports selon les nouvelles modalités

Le Conseil fédéral a salué ces objectifs et les modifications législatives proposées par la CdF-N pour les concrétiser. Le Parlement a adopté la loi fédérale relative à la participa-

tion de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes le 17 décembre 2010. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, afin que le premier cycle de rapports en application des nouvelles règles puisse être réalisé pour l'année 2011. Le Département fédéral des finances (DFF), en charge du dossier, a élaboré les bases nécessaires à l'application des nouvelles dispositions, notamment des instructions pour les rapports et un modèle de document pour les objectifs stratégiques: ces bases devraient garantir une plus grande uniformité des objectifs et des rapports relatifs à leur réalisation.

La nécessité de légiférer touchait en particulier la mise en œuvre de l'*objectif 3* (rapports). L'extension de l'obligation de rapporter à toutes les entités de la Confédération devenues autonomes et, plus encore, l'exigence d'une unité de forme pour tous les rapports exige des prescriptions claires en termes de calendrier et de contenu pour les services responsables de l'élaboration des rapports ainsi qu'un contrôle politique renforcé de la part du Conseil fédéral. La publication, le 25 avril 2012, du rapport succinct intégré relatif à la réalisation des objectifs stratégiques des entreprises et établissements de la Confédération a marqué l'achèvement du premier cycle de rapports réalisés selon les nouvelles modalités.

Mise en œuvre dans les commissions et les sous-commissions

La mise en œuvre des dispositions mentionnées touche également les possibilités de contrôle «traditionnelles» du Parlement en matière de haute surveillance de la politique de la Confédération en tant que propriétaire, à savoir le contrôle financier et le contrôle de gestion. Ces tâches incombent aux commissions des finances et aux commissions de gestion des deux Chambres. Les premières exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération, tandis que les secondes contrôlent la gestion du Conseil fédéral selon les critères de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité. Les sous-commissions compétentes organisent depuis toujours des réunions annuelles avec les grandes entités devenues autonomes (Ruag, CFF, Swisscom, la Poste, Skyguide), à l'occasion desquelles les organes de direction et le conseiller fédéral responsable sont soumis au feu des questions. Fidèles aux principes de la haute surveillance, les sous-commissions se concentrent sur le contrôle et la mise en œuvre des objectifs stratégiques imposés aux entités par le Conseil fédéral. Elles s'appuient pour ce faire sur les rapports de gestion des entités, lesquels intègrent le rapport de l'organe de révision relatif aux comptes annuels

Encadré 1

La Confédération doit optimiser sa gestion de la Poste, des CFF et de Swisscom

Si la pratique actuelle de la Confédération en matière de gestion stratégique de la Poste, des CFF et de Swisscom est, dans l'ensemble, jugée probante, des améliorations peuvent néanmoins lui être apportées: telle est la conclusion à laquelle parvient la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) dans son rapport du 9 mai 2012.

La commission souhaite en particulier que la répartition des responsabilités entre le Conseil fédéral et les trois entreprises, ou plus précisément leurs conseils d'administration, soit clarifiée. En cas de crise ou de situation inhabituelle présentant un enjeu politique important, la Confédération est en effet intervenue directement à plusieurs reprises dans des décisions qui, conformément au droit en vigueur et aux principes de gouvernance définis par le Conseil fédéral, auraient dû être du ressort des entreprises.

Par ailleurs, la CdG-N estime qu'il est particulièrement important d'améliorer la cohérence et la clarté des objectifs stratégiques, afin d'en renforcer le potentiel de pilotage tout en augmentant la transparence de l'action de l'État. Selon elle, il faudrait avant tout que le Conseil fédéral détermine de manière plus précise le degré d'importance des différents objectifs stratégiques ainsi que leur ordre de priorité. À cet égard, la CdG-N invite le Conseil fédéral à les formuler de manière plus cohérente et hiérarchiquement adéquate, et à clarifier la façon dont les éventuels conflits entre les objectifs devront être résolus. La commission incite, en outre, le Conseil fédéral à se fonder sur les enseignements des expériences passées pour mieux définir les critères appliqués à la formulation d'objectifs stratégiques adaptés. Pour la commission, il apparaît également essentiel que le contrôle de la réalisation des objectifs de la Poste, des CFF et de Swisscom puisse être se faire en toute indépendance.

et les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques des différentes entités. Les comptes des grandes entités devenues indépendantes (Ruag, la Poste, CFF, Swisscom, Skyguide) sont examinés par des organes de révision privés, ceux des EPF, par le Contrôle fédéral des finances. Les résultats des entretiens sont transmis aux commissions des finances et aux commissions de gestion, qui ont la possibilité de s'adresser aux responsables au sein de l'administration en cas de questions ou d'évaluer la gestion du Conseil fédéral. Le communiqué de presse de la commission de gestion du Conseil national, reproduit dans l'encadré 1 et daté du 9 mai 2012, montre que celle-ci peut adopter un ton extrêmement critique.

L'harmonisation des rapports prévue par la loi fédérale du 17 décembre 2010 facilitera la tâche des commissions et sous-commissions concernées. Les adaptations législatives consécutives à ce changement permettent aussi au Parlement de charger le Conseil fédéral de formuler ou de modifier les objectifs stratégiques. Ce dernier peut certes ne pas donner suite, mais il doit alors motiver sa décision. La CdF-N avait précisé dans son initiative qu'il allait «de soi qu'un tel écart constitue l'exception que seuls de justes motifs peuvent légitimer». L'avenir dira si le Parlement entend faire usage de cette possibilité.

Pratiques dans les pays de l'OCDE

Pour comparer les différentes pratiques en matière de haute surveillance au plan international, il convient de s'appuyer sur les recommandations de l'OCDE, qui a publié en 2000 et en 2004 des principes qui font référence dans le domaine du gouvernement d'entreprise. C'est sur cette base que l'organisation a adopté en avril 2005 ses *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*. Le document comprend six chapitres³, qui formulent un certain nombre de recommandations et de standards à l'intention des États membres. Les principes, qui sont formulés de manière très générale, sont explicités par des notes explicatives. La question de la haute surveillance n'y est certes pas traitée de manière exhaustive, mais certains principes présentent un lien avec le thème. Le principe E du chapitre 2 (*L'État actionnaire*), par exemple, dispose que les propriétaires doivent rendre compte aux instances représentatives, comme le Parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les institutions de contrôle des finances publiques. Le principe F du même chapitre reconnaît que l'État peut exercer ses droits

de propriétaire de différentes manières suivant la structure juridique de l'entreprise publique concernée.

Les rapports d'évaluation et de suivi revêtent une grande importance dans ce contexte. Le principe F du chapitre 2 dispose notamment que l'État doit mettre sur pied des mécanismes d'information permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques. Le principe A du chapitre 5 (*Transparence et diffusion de l'information*) prévoit que les propriétaires doivent diffuser des informations régulières et consolidées sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces dernières. Le rapport doit non seulement rendre compte de l'exercice des tâches (performance) des entreprises publiques, mais encore des objectifs du propriétaire et de la manière dont il les a concrétisés. Le rapport a pour vocation d'informer le Parlement, mais aussi le grand public et les médias, qui doivent pouvoir se faire une idée de l'activité des entreprises publiques.

Examen périodique de la mise en œuvre des principes

Pour mettre au point les principes, l'OCDE a analysé les pratiques des États membres vis-à-vis des entreprises publiques, puis examiné périodiquement la façon dont les principes ont été mis en œuvre⁴. Le chapitre 5 (*Transparence et diffusion de l'information*) présente un intérêt particulier dans ce domaine. Les lignes directrices adoptées en 2005 distinguent entre trois types de rapports: ex ante, ex post et agrégés. À titre complémentaire, le propriétaire peut également exiger des rapports ou des informations ad hoc afin de corriger le tir en temps utile et d'éviter ainsi de se retrouver face à des réalités désagréables. Les rapports ex ante portent avant tout sur les objectifs de la politique de l'État actionnaire, tandis que les rapports ex post se concentrent sur les aspects financiers et la gestion.

Les rapports agrégés peuvent porter sur différents aspects; les principes leur accordent la préférence (voir principe V.A) et ils sont aptes à informer, outre le Parlement, le grand public ainsi que les médias. Plusieurs pays de l'OCDE produisaient déjà des rapports annuels agrégés à l'intention du Parlement avant 2005. La tendance s'est renforcée depuis. Les pratiques et les exigences en matière de calendrier, de contenu et de qualité sont toutefois très inégales entre les membres de l'OCDE. Quelques pays estiment qu'il est difficile de trouver un équilibre entre le besoin d'information du Parlement et le risque de divulguer des informations confidentielles à un plus large public.

2 Voir l'article cité de Mark Elsener.

3 Chap. 1: Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace; chap. 2: L'État actionnaire; chap. 3: Égalité de traitement entre les actionnaires; chap. 4: Relations avec les parties prenantes; chap. 5: Transparence et diffusion de l'information; chap. 6: Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique.

4 OCDE, *Gouvernement d'entreprise: panorama des pays de l'OCDE*, 2005; ainsi que sa version mise à jour: *SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change* (2010); *Corporate Governance: Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, 2010.

Cette préoccupation prend tout son relief lorsque l'on voit l'importance qu'attachent certains pays à l'accessibilité des rapports pour le grand public et les médias, afin de les associer activement au débat sur la performance des entreprises publiques.

Mention bien pour les rapports financiers

Les entreprises publiques ont reçu une réellement bonne note pour leurs rapports financiers. Leurs exigences vont dans certains cas plus loin que pour les sociétés soumises au seul droit privé. Le contrôle financier des entreprises publiques va aussi très loin dans la plupart des pays de l'OCDE. Au-delà de la révision ordinaire, elles sont soumises à une surveillance financière publique, dont les structures et les modalités de contrôle sont toutefois très inégales. Dans quelques pays, l'idée s'est imposée qu'un contrôle devrait embrasser non seulement la comptabilité financière, mais encore les risques financiers et entrepreneuriaux. Il s'ensuit que ces pays exigent des entreprises qu'elles se soumettent à une analyse de gestion du risque et qu'elles en consignent les résultats dans leur rapport d'activité.

La Suisse en comparaison internationale

En consolidant son système de haute surveillance, la Suisse s'est dotée d'un instrumentaire qui s'insère harmonieusement dans le cadre constitutionnel régissant les relations entre le Parlement et le Conseil fédéral et qui fait bonne figure en comparaison internationale. Le système permet en outre de maintenir les pratiques qui ont fait leurs preuves. L'uniformisation des rapports permet surtout de définir de nouveaux standards qui devraient permettre d'exercer la haute surveillance parlementaire de manière plus efficace. Grâce à la répartition entre rapports succincts et rapports approfondis, la politique du Conseil fédéral dans son rôle de propriétaire peut être accessible à un large public, sans toutefois remettre en cause la confidentialité des affaires. L'inscription des principaux éléments de la haute surveillance dans la législation confère notamment au Parlement la possibilité de charger au besoin le Conseil fédéral de fixer des objectifs stratégiques. L'avenir nous dira si le Parlement fera usage de cette possibilité. ■

europa forum luzern

Wirtschaft, Wissenschaft
und Politik im Dialog

23. internationales Europa Forum Luzern

Öffentliche Veranstaltung
Montag, 5. November 2012

18–20 Uhr (Eintritt frei)

Symposium
Dienstag, 6. November 2012

9 bis 17 Uhr (CHF 380/150)

KKL Luzern

Programm und Anmeldung
europa-forum-luzern.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Integrationsbüro EDA/EVD



Schindler

Globale Machtverschiebungen in Wirtschaft und Politik

Wohin steuert Europa, was tut die Schweiz?

