



Berne, le 11.03.2022

## **Commentaire**

# **Art. 24a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)**

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte

Depuis le premier rapport sur le gouvernement d'entreprise qu'il a publié en 2006, le Conseil fédéral n'a cessé de traiter la question de la gouvernance des entités de la Confédération devenues autonomes et de développer le modèle de pilotage qui s'y rapporte. Le 8 juin 2018, il a demandé au Département fédéral des finances (Administration fédérale des finances [AFF]), en collaboration avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), de faire examiner par des tiers le pilotage des entreprises proches de la Confédération qui fournissent des prestations sur le marché. Dans leur rapport du 26 avril 2019<sup>1</sup>, les experts dressent un bilan globalement positif, soulignant que le pilotage, l'échange d'informations et les instruments à disposition ont démontré leur efficacité. Quant au modèle de propriétaire dual, il fonctionne généralement bien à leur avis.

Lors de sa séance du 26 juin 2019, le Conseil fédéral a discuté des recommandations des experts et déterminé leur mise en œuvre ainsi que la suite des opérations. Il a décidé de régler la répartition des tâches entre les départements compétents et le DFF (AFF) dans l'OLOGA<sup>2</sup> afin de lui conférer une base juridique plus solide<sup>3</sup>. La modification proposée de l'OLOGA reprend dans une large mesure la pratique actuelle.

Conformément à l'art. 43, al. 2, LOGA<sup>4</sup>, le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, la subdivision de l'administration fédérale en offices, l'attribution de domaines connexes et les tâches. L'art. 47, al. 2, LOGA précise en outre les compétences des unités administratives. La modification proposée vise à compléter l'OLOGA afin d'en faire une réglementation générale. Si elle est adoptée, les ordonnances régissant l'organisation des départements seront aussi mises à jour au besoin et assorties, le cas échéant, de règles spécifiques à chaque unité.

## 1.2 Pilotage par le propriétaire: une partie de la surveillance exercée par le Conseil fédéral

Les externalisations de tâches ne sont autorisées qu'à certaines conditions. À cet effet, il faut disposer d'une base légale suffisamment précise (art. 178, al. 3, Cst.<sup>5</sup>). La pratique et la doctrine indiquent également que l'externalisation doit être motivée par un intérêt public (art. 5 Cst.) et que la protection juridique (art. 29a Cst.) et l'exécution des tâches doivent être garanties par des moyens et des structures de surveillance adéquats<sup>6</sup>.

Aux termes de l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral est tenu, conformément aux dispositions particulières, de contrôler les unités administratives décentralisées ainsi que les organes extérieurs à l'administration qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération. Par conséquent, il appartient avant tout au législateur de déterminer les moyens et structures de surveillance, autrement dit d'édicter les «dispositions particulières».

En sa qualité d'autorité de surveillance, le Conseil fédéral doit lui aussi assumer des obligations en la matière. Il doit pouvoir examiner de près les manquements éventuels et veiller à ce que l'unité externalisée soit à même de remplir en bonne et due forme le mandat que la loi lui

<sup>1</sup> [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Bases > Documents

<sup>2</sup> Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1)

<sup>3</sup> Voir également le communiqué du Conseil fédéral du 26 juin 2019

<sup>4</sup> Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

<sup>5</sup> Constitution (Cst.; RS 101)

<sup>6</sup> BIAGGINI, *St. Galler Kommentar zu Art. 178 BV*, Cm 34. Les moyens et structures de surveillance doivent permettre d'identifier les problèmes à temps et de réagir aux dérives.

confère (bon fonctionnement de l'unité externalisée dans son ensemble). L'externalisation des tâches ne doit pas entraîner la délégation simultanée de la responsabilité quant au bon fonctionnement de l'entité devenue autonome<sup>7</sup>. La délégation de tâches à des entités devenues autonomes modifie la nature de la responsabilité incombant à la Confédération: de responsable de l'exécution des tâches, la Confédération en devient garante. Ainsi, en sa qualité de garante, elle doit s'assurer que les tâches sont exécutées. Cette responsabilité justifie le rôle de propriétaire que l'État fédéral assume à l'égard des entités devenues autonomes<sup>8</sup>.

Les objectifs stratégiques qui peuvent être fixés en vertu de l'art. 8, al. 5, LOGA représentent un pilier important de la surveillance exercée par le Conseil fédéral, celle-ci se traduisant par le contrôle et le pilotage des entités devenues autonomes. La surveillance ou le contrôle de l'administration fédérale décentralisée fait partie intégrante des tâches de conduite du Conseil fédéral (voir l'art. 24 OLOGA). Celui-ci assume à l'égard des entités devenues autonomes une surveillance dite de collectivité (voir l'art. 2, al. 4, LOGA)<sup>9</sup>. Contrairement à la surveillance hiérarchique et à la surveillance technique, la surveillance de collectivité interdit en particulier au Conseil fédéral d'édicter des directives dans les domaines relevant de l'autonomie des entités. Aucune activité de l'État n'échappe toutefois complètement à la surveillance<sup>10</sup>.

Tandis que la surveillance technique (dont l'exercice est délégué aux offices) s'attache en priorité à l'intérêt public de l'exécution des tâches, la surveillance exercée par le Conseil fédéral en tant que propriétaire tient compte non seulement de considérations budgétaires, réglementaires et politiques, mais également de considérations économiques (s'assurer que l'exécution des tâches s'inscrit dans une vision globale à long terme). Les objectifs liés à la politique du propriétaire sont avant tout stratégiques. La surveillance technique poursuit, quant à elle, surtout des objectifs opérationnels. Par conséquent, il peut y avoir des conflits d'objectifs entre la surveillance exercée par le propriétaire et la surveillance technique<sup>11</sup>.

Il est donc possible de tirer les conclusions suivantes: le contrôle et le pilotage que le Conseil fédéral exerce en sa qualité de propriétaire sur les entités devenues autonomes reposent sur les objectifs stratégiques fixés à moyen terme par le Conseil fédéral et s'inscrivent dans une vision politique et stratégique globale. Cette vision garantit que le pilotage se base sur l'optique du «groupe Confédération» et que les exigences liées à la surveillance technique sont remplies. Le contrôle et le pilotage fondés sur la politique du propriétaire doivent être exercés directement par le Conseil fédéral<sup>12</sup>. En matière de pilotage, celui-ci est responsable du cadre légal applicable (en particulier édicition des dispositions d'exécution et, le cas échéant, proposition de modification législative) et agit en qualité d'autorité générale de surveillance non seulement envers les unités de l'administration fédérale centrale, soit les départements (art. 187, al. 1, let. a, Cst. et art. 8, al. 3, LOGA), mais également envers les unités de l'administration décentralisée (art. 187, al. 1, let. a, Cst., art. 8, al. 4, LOGA et dispositions des règlements

<sup>7</sup> BIAGGINI, avis de droit du 26 août 2013 à l'intention de la CdG-E sur les possibilités et les limites de la haute surveillance que le Parlement exerce sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), pp. 33, 57, 62 s. et 64

<sup>8</sup> Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Abate [18.4274](#) du 13 décembre 2018 (ci-après «rapport po. Abate»), chiffre 3.2

<sup>9</sup> La surveillance dite de collectivité porte sur les organes de l'entité devenue autonome; elle ne s'intéresse pas à chacune des personnes constituant cette entité.

<sup>10</sup> Rapport explicatif de l'AFF du 13 septembre 2006 concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, p. 58 s. (voir en particulier le commentaire des notions «surveillance» et «contrôle»): [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Bases > Documents; SÄGESSER THOMAS, *Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG*, art. 8, Cm 46 ss; STÖCKLI ANDREAS, *Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen*, Diss. 2012, pp. 207 ss et 242 s.; FREUDIGER PATRICK, *Anstalt oder Aktiengesellschaft?*, Diss. 2016, p. 95

<sup>11</sup> En outre, le pilotage des tâches que le Conseil fédéral exerce en sa qualité de propriétaire porte non seulement sur les tâches fédérales qui sont confiées aux entités devenues autonomes, mais aussi sur les tâches et activités pour l'exécution desquelles ces entités sont en concurrence avec des particuliers. Voir le rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF **2006** 7799 7859, note de bas de page 73)

<sup>12</sup> Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF **2006** 7799 7861); rapport po. Abate, chiffre 2

d'organisation relatives à la surveillance)<sup>13</sup>. Dans ce contexte, la réglementation de la répartition des tâches fédérales concernant les entités devenues autonomes visées à l'art. 8, al. 5, LOGA doit être intégrée dans les dispositions régissant la surveillance de l'administration puisqu'elle traite du même thème que ces dispositions. Il y a donc lieu de compléter l'OLOGA en y insérant un art. 24a dans le chapitre 3 «Direction de l'activité du gouvernement et de l'administration», section 5 «Surveillance».

## 2 Commentaire des dispositions

### 2.1 Remarques préliminaires

La réglementation proposée à l'art. 24a reprend, en la condensant, la structure hiérarchique des acteurs ayant un lien avec les entités de la Confédération devenues autonomes:

- l'al. 1 énonce la responsabilité globale du Conseil fédéral<sup>14</sup>;
- l'al. 2 régit les tâches des départements ayant le lien le plus étroit avec des entités devenues autonomes ainsi que le mandat de l'AFF;
- l'al. 3 impose aux départements de consulter d'autres départements et unités administratives;
- l'al. 4 régit les compétences au sein des départements;
- l'al. 5 définit la compétence de l'AFF en matière d'élaboration des bases, de coordination et de rédaction des rapports.

### 2.2 Al. 1

Le contrôle et le pilotage des entités devenues autonomes font partie intégrante des tâches de conduite du Conseil fédéral. Les entités devenues autonomes dont il est question sont celles qui sont visées à l'art. 8, al. 5, LOGA. Elles consistent en des personnes de droit privé ou public

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

Selon l'art. 8, al. 5, LOGA, le domaine des EPF est également considéré comme une entité devenue autonome. Le rapport sur le gouvernement d'entreprise que le Conseil fédéral soumet tous les ans au Parlement dresse la liste des entités de la Confédération devenues autonomes<sup>15</sup>.

Le modèle et les instruments de pilotage en vigueur confèrent à la Confédération, en qualité de propriétaire, des possibilités d'influence et de contrôle. Les instruments en question consistent en particulier en des bases légales (pilotage à long terme), des objectifs stratégiques (pilotage à moyen terme) et des entretiens avec le propriétaire qui ont lieu en principe une fois

---

<sup>13</sup> BIAGGINI, avis de droit, op. cit., p. 11. La CdG-E a souligné à plusieurs reprises que le Conseil fédéral devait, en sa qualité de propriétaire, s'impliquer davantage dans la conduite stratégique et la surveillance: voir son rapport du 28 août 2018 concernant la surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, chapitre 4.2 (FF 2018 7833 7852 ss); rapport de la CdG-E du 12 novembre 2019 concernant les irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA, chapitre 8.2.2 (FF 2020 6981) (ci-après «rapport de la CdG-E concernant CarPostal»).

<sup>14</sup> Voir à ce sujet également le commentaire figurant au chiffre 1.2

<sup>15</sup> Voir [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch) > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Rapports du Conseil fédéral

par trimestre (pilotage à court terme)<sup>16</sup>.

Comme nous l'avons signalé, le rôle de propriétaire et de garant (voir le chiffre 1.2) peut créer des tensions avec les autres compétences de la Confédération, à savoir les compétences en matière de surveillance technique, de surveillance de l'économie et de surveillance de la sécurité ainsi que, quelquefois, les compétences en matière de commande de prestations, d'octroi de subventions et d'octroi de concessions. Ces intérêts divergents doivent être exposés au Conseil fédéral en toute transparence afin que celui-ci puisse trancher les affaires liées à la politique du propriétaire en ayant la vue d'ensemble et en fixant des priorités en connaissance de cause (voir l'art. 32 LOGA)<sup>17</sup>. Du fait de sa responsabilité globale, le Conseil fédéral est la seule autorité à pouvoir prendre des décisions en tenant compte des conflits d'objectifs qui dépassent les limites d'un office ou d'un département. C'est pourquoi le rôle de propriétaire lui revient, de même que la compétence décisionnelle qui y est liée. Ces décisions ne peuvent pas être déléguées à des échelons inférieurs de l'administration<sup>18</sup>.

Les droits et devoirs du Conseil fédéral découlant du rôle de propriétaire reposent en particulier sur le règlement d'organisation que le Parlement édicte pour chaque entité et, le cas échéant, sur le droit de la société anonyme<sup>19</sup>. Ils comprennent par exemple la définition ou l'approbation des objectifs stratégiques, la nomination et la révocation des organes de la société ainsi que, selon l'entité, la modification des statuts, les décisions concernant l'emploi du bénéficiaire inscrit au bilan et la constitution de réserves, l'approbation des ordonnances sur le personnel et les émoluments. Ces droits et devoirs figurent déjà dans le modèle de pilotage en vigueur. Par conséquent, l'al. 1 transcrit la situation actuelle.

## 2.3 Al. 2

Les départements sont chargés d'aider le Conseil fédéral à exécuter ses tâches (préparation et exécution; voir l'art. 177, al. 2, Cst.), dont celles qui ont trait à la surveillance des entités devenues autonomes (voir également l'art. 187, al. 1, let. a, Cst.)<sup>20</sup>. Sur mandat du Conseil fédéral, le département qui a le lien le plus étroit avec une entité exerce ainsi la surveillance et les droits du propriétaire et sert d'interlocuteur aux organes dirigeants de l'entité (al. 2)<sup>21</sup>.

Le département ayant le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome représente le Conseil fédéral en tant que propriétaire devant les Chambres fédérales, les commissions parlementaires et le public. Il lui incombe par exemple d'établir ou de modifier les règlements d'organisation, d'élaborer les objectifs stratégiques, de préparer les procédures de nomination et de gérer les liens d'intérêts des membres des organes de direction suprêmes, de vérifier annuellement l'atteinte des objectifs, de fournir une réponse aux interventions parlementaires portant sur les entités devenues autonomes, de gérer les processus législatifs et de répondre aux questions liées au service public et à la fourniture des prestations de base. Le département qui a le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome est également chargé d'exercer la surveillance (de collectivité)<sup>22</sup> sur cette entité (y c. tenue des entretiens avec le propriétaire à intervalles réguliers). Bien qu'il doive faire preuve d'une certaine retenue en raison de l'autonomie des entités (voir l'art. 24, al. 3, OLOGA), le département est en particulier responsable

<sup>16</sup> Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 7831); rapport po. Abate, chiffre 2.1.1

<sup>17</sup> Voir également les demandes de la CdG-E dans l'affaire de CarPostal concernant la mise sur pied d'une stratégie d'identification et de résolution des conflits d'objectifs (FF 2020 6981 7101 ss)

<sup>18</sup> Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 7855 s. et 7861)

<sup>19</sup> Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 7855 s.). Voir également l'art. 23 de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, l'art. 22 de la loi-type concernant des établissements qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité et les dispositions correspondantes des règlements d'organisation

<sup>20</sup> BIAGGINI, avis de droit, op. cit., p. 37; rapport de la CdG-E concernant CarPostal, chapitre 8.2.2.3

<sup>21</sup> BIAGGINI, avis de droit, op. cit., note de bas de page 76 contenant un renvoi au message concernant la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (FF 2006 8383 8401): «Dans la pratique, le département assume la surveillance dans les domaines qui lui sont le plus proches. Dans le cas présent, il s'agit du DETEC, qui soumet au Conseil fédéral les propositions concernant l'inspection.»

<sup>22</sup> Voir le commentaire concernant la surveillance de collectivité au chiffre 1.2 et l'art. 8, al. 3, LOGA

de la surveillance de la bonne marche des affaires. À cet effet, il peut contrôler les résultats et l'efficacité d'une entité. Autrement dit, il vérifie que celle-ci accomplit ses tâches non seulement sur le plan de la quantité, mais aussi sur celui de la qualité<sup>23</sup>. En outre, le département qui a le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome organise les entretiens avec le propriétaire, maintient le contact avec les organes dirigeants de l'entité et sert d'interlocuteur à cette dernière. Les relations informelles devraient être limitées au strict minimum<sup>24</sup>.

L'annexe 1 OLOGA dresse déjà explicitement la liste des départements et des entités devenues autonomes qui y sont rattachées (hormis la plupart des sociétés anonymes [voir l'art. 6, al. 3, OLOGA]). Le tableau figurant à l'annexe 1 OLOGA présente ainsi le lien le plus étroit qui unit les différentes entités devenues autonomes à un département. Pour la plupart des sociétés anonymes, ce lien est déterminé, comme à l'heure actuelle, en fonction de la proximité que la tâche d'une entité a sur le plan matériel avec le département (compétent). L'annexe 3, 1<sup>re</sup> colonne, P-OLOGA précise l'unité administrative compétente au sein du département ayant le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome<sup>25</sup>. De manière générale, chaque entité est rattachée à un département. Identitas SA et le service de navigation aérienne opéré par Skyguide font toutefois exception à ce principe. La création de l'entreprise Skyguide a conduit à la fusion des services de navigation aérienne fournis à des fins civiles ou militaires. C'est pourquoi cette entreprise dépend de deux départements, à savoir le DETEC, qui s'occupe avant tout du secteur civil, et le DDPS, dont l'action couvre d'abord le domaine militaire. En raison de son mandat légal, Identitas SA relève de la responsabilité conjointe du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

L'AFF et le département ayant le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome se répartissent les tâches de préparation et de coordination des affaires relevant de la politique du propriétaire dont l'exécution est confiée aux entités qui fournissent des prestations sur le marché ou à celles qui fournissent des prestations à caractère monopolistique et jouent par conséquent un rôle important dans le budget fédéral (modèle dual)<sup>26</sup>. À l'heure actuelle, les entités répondant à ces critères sont Swisscom, La Poste, les CFF, Skyguide, les filiales de l'entreprise RUAG, l'ASRE et le domaine des EPF. L'AFF et le département ayant le lien le plus étroit avec ces entités exercent conjointement les droits du propriétaire envers celles-ci. Ils préparent et coordonnent également ensemble les affaires qui relèvent de la politique du propriétaire (voir l'art. 15 OLOGA). Si la modification de l'OLOGA est acceptée, cette pratique qui existe déjà sera inscrite à l'annexe 3, 2<sup>e</sup> colonne, OLOGA.

La collaboration avec l'AFF est justifiée par le lien étroit qui unit l'AFF et les entités devenues autonomes (particulièrement au niveau des finances fédérales lorsque les entités devenues autonomes bénéficient d'indemnités ou d'aides financières; ou lorsque la Confédération supporte une partie des risques entrepreneuriaux en vertu de ses droits de participation, par exemple<sup>27</sup>). L'AFF se prononce en particulier sur les affaires relevant de la politique du propriétaire qui ont ou pourraient avoir des conséquences financières pour la Confédération. Les thèmes dont il est question en l'occurrence comprennent par exemple la dotation en capital, la recapitalisation, les achats ou ventes d'actions, les mesures de redressement de plus grande envergure, les émoluments, les subventions, les caisses de pensions, la constitution

<sup>23</sup> SÄGESSER THOMAS, *Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG*, art. 8, Cm 49

<sup>24</sup> Voir le rapport po. Abate, p. 15

<sup>25</sup> Voir le chiffre 2.3 ci-dessus ainsi que les dispositions pertinentes des ordonnances sur l'organisation des départements: art. 16d, 16e et 16f Org DFI (RS 172.212.1), art. 28, 29, 29a et 29d Org DFJP (RS 172.213.1) et art. 3, al. 1, Org-DDPS (RS 172.214.1); ces ordonnances ne régissent toutefois pas les compétences à l'intérieur des départements concernés. Art. 1, al. 3, let. f, ch. 3, art. 7, al. 2, let. g, art. 8, al. 1, let. d, et al. 2, let. c, Org DFF (RS 172.215.1); cette ordonnance ne régit pas la compétence de l'AFF en matière d'élaboration des bases, de coordination et de rédaction des rapports sur le gouvernement d'entreprise publique de la Confédération. Art. 4, al. 1, let. f, Org DEFR (RS 172.216.1); art. 5, al. 2, Org DETEC (RS 172.217.1)

<sup>26</sup> Voir le rapport sur le gouvernement d'entreprise, chiffre 6.3.2 (FF 2006 7799 7861); rapport de la CdF-N sur l'initiative parlementaire 07.494 (FF 2010 3057 3070 ss.)

<sup>27</sup> Le traitement de ces questions a un lien avec la gestion des risques de la Confédération, dont la coordination relève aussi de l'AFF.

et l'utilisation de réserves, les distributions de bénéfices, la responsabilité, la gestion des risques, la compliance, la présentation des comptes, la coordination des rapports, les bases générales et le respect des règles de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise. Au fil des ans, l'AFF a acquis les compétences qui l'habilitent à intervenir dans les domaines précités en concevant des règlements d'organisation et en traitant des questions de fond liées au gouvernement d'entreprise<sup>28</sup> (notamment droit de la société anonyme, règlements d'organisation et règlements relatifs aux subventions).

## 2.4 Al. 3

Toutes les entités devenues autonomes ont des liens avec d'autres départements et unités administratives. Lorsque les affaires relevant de la politique du propriétaire touchent par exemple au droit du personnel, l'Office fédéral du personnel (OFPER) doit obligatoirement être consulté. Cette règle s'applique en particulier aux rapports concernant la gestion du personnel des entités devenues autonomes, dont les relations de travail sont régies par la LPers<sup>29</sup> ou reposent sur une loi spéciale de droit public sous la responsabilité suprême du Conseil fédéral. L'Office fédéral des constructions et de la logistique doit également être consulté lorsqu'il est question d'immeubles de la Confédération dont l'usage est cédé aux entités devenues autonomes<sup>30</sup>. Pour autant que cela soit pertinent et nécessaire, il est fait recours au cas par cas à d'autres unités administratives.

À l'instar de l'art. 14 OLOGA (obligation des unités administratives de collaborer ainsi que de s'entraider et de s'informer mutuellement), l'al. 3 énonce clairement que les départements ayant le lien le plus étroit avec des entités devenues autonomes doivent inclure dans les travaux préparatoires les autres départements et unités administratives concernés. Supposant une consultation précoce et la fourniture de toutes les informations nécessaires, cette disposition correspond dans une large mesure à la pratique actuelle, qui a démontré son efficacité.

## 2.5 Al. 4

En raison de la grande variété des rôles assignés à la Confédération (voir le chiffre 1.2), les départements ayant le lien le plus étroit avec des entités devenues autonomes doivent veiller à éviter autant que possible les conflits d'intérêts ou les communiquer de manière transparente au Conseil fédéral (soit l'autorité politique qui détient le pouvoir décisionnel). Ils atteignent cet objectif en attribuant les tâches du propriétaire à une unité d'organisation qui n'exerce ni la surveillance technique, ni la surveillance de l'économie, ni la surveillance de la sécurité et qui n'a pas non plus de compétences en matière de commande de prestations ou d'octroi de subventions, de concessions et d'autorisations<sup>31</sup>. Dans la plupart des cas, le secrétariat général est la seule unité d'organisation à remplir ces conditions. C'est pourquoi les tâches précitées doivent en général lui être attribuées et séparées des autres rôles de la Confédération incombant au département. Les secrétariats généraux sont responsables de l'exécution directe des tâches visées à l'al. 2.

En vertu de l'al. 4, les départements peuvent, à titre exceptionnel, déléguer par écrit les tâches de leur secrétariat général à des secrétariats d'État ou à des offices qui, du fait de leurs connaissances ou de leurs ressources, sont plus aptes à exécuter ces tâches que les secrétariats

---

<sup>28</sup> Élaboration de lois-types en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ); contribution importante à tous les projets d'externalisation et à des révisions de règlements d'organisation ayant eu lieu ces quinze dernières années; participation aux organes techniques de l'Organisation de coopération et de développement économiques; coordination de la rédaction des rapports sur le gouvernement d'entreprise; réponse à certaines interventions parlementaires et questions portant sur le gouvernement d'entreprise

<sup>29</sup> Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)

<sup>30</sup> Concerne en particulier le domaine des EPF, le MNS et METAS.

<sup>31</sup> Rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 7857 et 7861); rapport des experts du 26 avril 2019 sur le gouvernement d'entreprise, chiffres 5.1.3 et 3.2.3.2

généraux. Cette délégation est déjà une réalité dans certains cas<sup>32</sup>. Bien qu'elle soit autorisée, elle doit avoir lieu seulement si tout conflit d'intérêts peut être exclu<sup>33</sup>.

Il appartient aux secrétariats généraux de coordonner les affaires relevant du gouvernement d'entreprise au sein de leur département. À cet effet, ils doivent notamment collecter à temps les informations importantes pour le propriétaire auprès des offices compétents (qui commandent par exemple des prestations pour le domaine dont ils ont la charge) ou auprès des autorités de surveillance sectorielle et, le cas échéant, consulter ces offices ou autorités (par exemple sur des thèmes précis lors d'entretiens préparatoires). Les échanges avec les offices compétents et les autorités de surveillance sectorielle sont restreints à des cas spécifiques. Afin d'éviter ou de réduire les conflits d'intérêts, il ne faut pas impliquer ces services de manière durable dans les entretiens avec le propriétaire<sup>34</sup>.

L'al. 4 précise la réglementation de l'al. 2 à l'intention des secrétariats généraux et des offices, répondant ainsi à la demande de la CdG-E<sup>35</sup> et à la recommandation des experts ayant rédigé le rapport du 26 avril 2019 sur le gouvernement d'entreprise.

## 2.6 Al. 5

L'AFF est chargée d'élaborer et de développer les bases du contrôle et du pilotage qui sont exercés sur les entités de la Confédération devenues autonomes (gouvernement d'entreprise publique). À cet effet, elle travaille avec d'autres services fédéraux (par exemple l'OFJ dans le cas des lois-types et des commentaires qui s'y rapportent) dès lors que ceux-ci sont concernés. L'al. 5 donne ainsi un fondement juridique à la situation actuelle.

Les bases du gouvernement d'entreprise publique de la Confédération comprennent par exemple la rédaction de rapports en réponse à des interventions parlementaires, la mise à jour des modèles existants et l'élaboration de nouveaux modèles (par exemple objectifs stratégiques, exigences à remplir par les membres des conseils d'administration et des conseils d'institut, statuts, lois et commentaires s'y rapportant). Elles ont pour but de garantir que le contrôle et le pilotage des entités devenues autonomes reposent sur des principes de gouvernement d'entreprise publique aussi uniformes que possible (coordination dans le domaine du gouvernement d'entreprise). Afin de s'assurer de l'uniformité des comptes rendus sur le gouvernement d'entreprise publique de la Confédération, l'AFF édicte par exemple, en collaboration avec l'OFPER, des directives annuelles concernant la rédaction des rapports ayant trait à l'atteinte des objectifs stratégiques et à la gestion du personnel des entités de la Confédération devenues autonomes.

## 3 Conséquences pour les finances, le personnel et d'autres secteurs de la Confédération et des cantons

La modification proposée de l'OLOGA établit clairement la répartition des tâches entre les départements ayant le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome et les autres unités administratives concernées. Elle ne crée pas de nouvelles tâches, mais donne dans une large

<sup>32</sup> SECO: ASRE, SIFEM SA; SFI: FINMA

<sup>33</sup> Voir le rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799 7857, note de bas de page 70)

<sup>34</sup> Voir également le rapport des experts du 26 avril 2019 sur le gouvernement d'entreprise, chiffre 5.2.4 à propos des offices responsables de la commande de prestations. Lorsqu'il a évalué ce rapport, le Conseil fédéral a décidé de ne pas consulter systématiquement les offices compétents afin d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir la séparation des divers rôles de la Confédération. Il paraît toutefois judicieux que les départements ayant le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome collectent des informations auprès des offices compétents dans un cadre clairement défini.

<sup>35</sup> Rapport de la CdG-E concernant CarPostal, chapitre 8.2.2.3



mesure un fondement juridique général à une pratique qui existe déjà. Elle vise à préciser le contrôle et le pilotage des entités de la Confédération devenues autonomes. Par conséquent, elle n'aura pas de conséquences sur les finances et le personnel de la Confédération et des cantons.

## **4 Conséquences pour l'économie, l'environnement et la société**

La modification proposée de l'OLOGA n'aura aucune conséquence pour l'économie, l'environnement et la société.