

Enquête sur les décisions prises par le Conseil fédéral le 23 novembre 2005 concernant Swisscom SA

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil national
du 28 mars 2006**

Avis du Conseil fédéral

du 3 mai 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux,

Nous vous remercions de votre lettre du 28 mars 2006 par laquelle vous transmettez au Conseil fédéral le rapport susmentionné et l'invitez à prendre position d'ici au 17 juillet 2006. Vous souhaitez également être informés des mesures prises sur la base de ce rapport.

Le rapport de la CdG-N sous-entend que le Conseil fédéral a insuffisamment préparé ses décisions du 23 novembre 2005 et que celles-ci reposaient sur des bases insuffisantes. Le Conseil fédéral n'est pas de cet avis. L'appréciation de la CdG-N ne tient pas compte du fait qu'avant le 23 novembre, le Conseil fédéral s'était déjà penché huit fois en l'espace d'une année et demie sur la question de la participation de la Confédération dans Swisscom et de ses investissements à l'étranger. Le fait que les documents déterminants ont été distribués peu avant la séance du Conseil fédéral ne permet pas d'affirmer que ce dernier n'a commencé à étudier cette affaire que deux jours auparavant.

Dans son rapport, la CdG-N se concentre sur la décision du Conseil fédéral au sujet des acquisitions à l'étranger. Le Conseil fédéral estime pour sa part que la décision de principe concernant l'élaboration d'un projet de privatisation occupait le premier plan dans les décisions du 23 novembre. Une cession des actions de l'entreprise permettrait en effet d'éviter les conflits d'intérêts auxquels la Confédération est exposée du fait qu'elle cumule les rôles de législateur, d'autorité de réglementation, de client important et d'actionnaire principal, tout en accordant à Swisscom la liberté d'entreprise dont elle a besoin. Les décisions relatives à la politique de distribution des bénéfices et aux acquisitions à l'étranger ont suivi cette décision principale. A ce chapitre, le Conseil fédéral s'est appuyé sur le principe de la réduction des risques pour la Confédération.

Dans le détail, le Conseil fédéral répond comme suit à la motion et aux trois recommandations tirées des conclusions du rapport:

1. Motion de la CdG-N

La CdG-N charge le Conseil fédéral de définir clairement le rôle de propriétaire et la représentation de la Confédération dans les entreprises où elle a une participation importante. Le Conseil fédéral prendra les mesures nécessaires afin d'instaurer la confiance dans sa conduite stratégique des entreprises de la Confédération et déterminera les outils à même de lui permettre d'exercer son influence dans les organes des entreprises.

Le Conseil fédéral est d'avis que la conduite et le contrôle des sociétés anonymes appartenant à la Confédération se font de manière professionnelle, transparente et selon des critères uniformes. Différentes interventions et recommandations parlementaires estiment cependant qu'un besoin d'harmonisation se fait sentir, en particulier dans le domaine des établissements. Dans les Objectifs 2006 du Conseil fédéral, l'objectif n° 4 prévoit donc ce qui suit: «Au cours du premier semestre, le Conseil fédéral approuvera par ailleurs un rapport sur la prise en compte des intérêts du propriétaire dans le cas des entreprises et des établissements de la Confédération» (décision du Conseil fédéral du 23 novembre 2005).

Le rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), en cours d'élaboration, sera adopté par le Conseil fédéral avant la pause estivale de 2006. Ce rapport vise deux objectifs: en premier lieu, les externalisations futures devront pouvoir être analysées de manière systématique et selon des critères uniformes. En second lieu, un modèle de conduite destiné à servir de référence devrait contribuer à harmoniser et à optimiser la définition de la forme organisationnelle des unités externalisées. A cet égard, la question centrale est de savoir comment la Confédération en tant que propriétaire agit sur ces entités.

Ce rapport tiendra compte des demandes de la CdG-N. En conséquence, le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.

2. Recommandation 1

La CdG-N invite le Conseil fédéral à réexaminer le droit de donner des instructions en tant qu'instrument lui permettant d'intervenir dans le domaine de compétence du conseil d'administration de Swisscom. S'il décidait de maintenir cet instrument, il faudrait alors fixer les conditions avec précision et de manière contraignante, et cela en tenant compte des intérêts des actionnaires minoritaires.

Le rapport sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération se prononcera sur le thème de la conduite des unités externalisées en général, et en particulier sur le rôle du représentant de la Confédération.

Le Conseil fédéral reconnaît que la position du représentant de la Confédération au sein du conseil d'administration des entreprises en question peut se révéler délicate si les intérêts qu'il est appelé à défendre d'une part en tant que représentant de la Confédération et d'autre part en tant que membre du conseil d'administration divergent. En revanche, si la Confédération est, comme dans le cas présent, l'actionnaire

principal ou majoritaire, une fois instruit, le représentant de l'Etat est uniquement tenu de défendre les intérêts de la Confédération. En contrepartie, la Confédération assume la responsabilité des conséquences éventuelles de l'instruction.

3. Recommandation 2

La CdG-N invite le Conseil fédéral à se pencher de manière approfondie sur les procédures et les mécanismes régissant les processus de conduite par assignation d'objectifs stratégiques et à veiller à ce que ses décisions politiques respectent ce cadre.

Le Conseil fédéral estime que ses décisions n'ont pas violé les procédures et les mécanismes régissant les processus de conduite. Ainsi, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral relatifs aux acquisitions à l'étranger pour 2002 à 2005 étaient formulés de manière rigoureuse et restrictive. Selon ces objectifs, des participations ne doivent être prises à l'étranger que si elles contribuent à long terme à augmenter la valeur de l'entreprise. Le Conseil fédéral a estimé que les projets d'acquisition – en particulier d'Eircom – ne remplissaient pas cette condition. Par ses décisions, il a donc seulement appliqué les principes formulés dans ses objectifs stratégiques. Il est ainsi incorrect de parler d'un changement de stratégie. De l'avis du Conseil fédéral, c'est bien le projet d'acquisition d'Eircom qui aurait été en contradiction avec ses objectifs stratégiques, et non les décisions qu'il a effectivement prises.

4. Recommandation 3

La CdG-N invite le Conseil fédéral à prendre des mesures destinées à assurer une meilleure préparation et une mise en œuvre uniforme de la communication qui respecte les dispositions légales. Le Conseil fédéral doit définir le rôle de responsable du dispositif de communication. Il doit aussi arrêter des prescriptions uniformes en matière de prévention et, le cas échéant, de poursuite des indiscretions.

Le Conseil fédéral reconnaît que la communication de sa première décision concernant Swisscom ne s'est pas déroulée de manière optimale à tous points de vue. Il s'est déjà exprimé sur la communication au cours du premier trimestre et en a tiré des enseignements pour sa politique d'information.

Le Conseil fédéral a annoncé qu'il accordera plus d'attention au sein du collège gouvernemental même à la communication, qu'il arrêtera la manière de communiquer les décisions importantes dérogeant aux propositions des départements concernés et qu'il définira les responsabilités en la matière.

A l'instar de la CdG-N, le Conseil fédéral considère que les indiscretions nuisent à la réputation de l'Etat et érodent la confiance dans ses institutions. Les indiscretions découlent en règle générale d'une violation du secret de fonction par un employé de la Confédération (art. 320 CP). Au cours des mois à venir, le Conseil fédéral examinera en détail le problème de la violation du secret de fonction. Dans ce contexte, il a également demandé à l'Office fédéral de la justice une expertise sur les con-

séquences d'une éventuelle abrogation de l'art. 293 CP (publication de débats officiels secrets). De l'avis du Conseil fédéral, une politique d'information active et transparente associée à une réglementation stricte de la confidentialité permet de lutter efficacement contre les indiscretions.

En outre, le Conseil fédéral renvoie à son avis du 17 mars 2006 adressé à la sous-commission «Swisscom» de la CdG-CN, document dans lequel il a développé d'autres points du rapport.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers nationaux, l'assurance de notre considération distinguée.

3 mai 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz