

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli naziunal



18.3404 é Mo. Conseil des Etats (Häberli-Koller). Transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique

Rapport de la Commission des finances du 17 janvier 2019

Réunie le 17 janvier 2019, la Commission des finances du Conseil national a procédé à l'examen préalable de la motion visée en titre, déposée le 29 mai 2018 par la conseillère aux Etats Brigitte Häberli-Koller (C, TG) et adoptée par le Conseil des Etats le 25 septembre 2018.

La motion charge le Conseil fédéral de transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique, au plus tard au 1^{er} janvier 2021. La forme d'organisation et de structure existante sera maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau statut juridique.

Proposition de la commission

Par 12 voix contre 11 et 2 abstentions, la commission propose d'adopter la motion selon sa proposition d'amendement (cf. ch. 4 du rapport).

Rapporteurs : Schneider Schüttel (d), Grin (f)

Pour la commission :
Le président

Markus Hausammann

Contenu du rapport

- 1 Texte et développement
- 2 Avis du Conseil fédéral du 29 août 2018
- 3 Délibérations et décision du conseil prioritaire
- 4 Proposition d'amendement de la commission

La commission propose d'amender le texte de la motion comme suit :



Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité de transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique, ainsi que les conséquences de cette transformation, notamment sous l'angle des coûts et des prestations. La conception des structures de gouvernance d'entreprise, dans lesquelles doivent être intégrés des représentants du monde agricole, devra faire l'objet d'une attention particulière. D'ici l'entrée en vigueur du nouveau statut juridique, la forme d'organisation et de structure établie en 2017 sera complétée par un nouveau conseil d'Agroscope, composé notamment de représentants du monde agricole. Le conseil d'Agroscope a compétence pour l'orientation stratégique de la détermination des objectifs en matière de recherche.

5 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Conseil fédéral est chargé de transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique, au plus tard au 1er janvier 2021, en la rattachant directement au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La conception des structures de gouvernance d'entreprise devra faire l'objet d'une attention particulière. La forme d'organisation et de structure établie en 2017 sera maintenue jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau statut, puis sera examinée par le nouvel organe de direction stratégique que le Conseil fédéral aura mis en place. Les travaux de révision du portefeuille d'Agroscope annoncés par le Conseil fédéral le 9 mars 2018 seront donc suspendus.

1.2 Développement

Le 1er janvier 2014, toutes les stations fédérales de recherche agronomique ont été regroupées sous le nom d'Agroscope. Agroscope (c'est-à-dire les ex-stations de recherche agronomique) est géré depuis 2000 selon le modèle GMEB (gestion par mandats de prestation et enveloppes budgétaires) et relève directement de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Depuis la mise en place du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG) au 1er janvier 2017, Agroscope est administré selon le même modèle de gestion que les offices fédéraux. Sa marge d'action est donc réduite et répond mal aux besoins d'un institut de recherche.

Il faut créer un environnement propre à permettre à Agroscope de suivre les évolutions techniques et scientifiques et de faire face à la concurrence internationale. Si l'on veut qu'Agroscope puisse remplir au mieux ses tâches de recherche et développement, de préparation des bases de décision nécessaires à l'activité législative des autorités fédérales (conseil politique), d'exécution, d'échange de savoirs et de transfert de technologie, il faut élargir sa marge de manœuvre.

La station de recherche Agroscope doit bénéficier des mêmes conditions-cadres que les établissements de recherche du domaine des EPF ou l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP). Ces derniers ont le statut d'établissement autonome de droit public de la Confédération et sont dotés de la personnalité juridique. Ils sont autonomes dans leur organisation et leur gestion et tiennent leur propre comptabilité. Leurs objectifs stratégiques sont fixés par le Conseil fédéral. Le contenu et le calendrier de réalisation de ces objectifs sont définis de manière à être en adéquation avec l'enveloppe budgétaire fixée par le Conseil fédéral dans le message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation présenté au Parlement.

Agroscope doit être détaché de l'OFAG et rattaché au DEFR, comme c'est le cas pour le domaine des EPF, et plus précisément pour les établissements de recherche de ce domaine, ou pour l'IFFP. Cette réforme permettra à Agroscope de remplir de manière plus efficace et plus efficiente le mandat qui lui est assigné par la loi, mais aussi d'intégrer davantage son activité dans le système de recherche, de formation et d'innovation suisse. Elle améliorera également les conditions de sa participation aux programmes de recherche nationaux et internationaux. En sa qualité d'institut de recherche de la Confédération, Agroscope est également investi de tâches importantes dans divers domaines politiques, en particulier dans le secteur agroalimentaire. Il faudra garder cette mission à l'esprit au moment de définir la conduite stratégique de cet établissement et la composition de l'organe qui l'assurera. L'organe de direction stratégique devra être composé de personnalités externes issues des milieux de la recherche, de l'économie et de l'industrie, de professionnels et de représentants des offices fédéraux les plus importants.



2 Avis du Conseil fédéral du 29 août 2018

L'intégration actuelle au sein de l'administration fédérale centrale signifie qu'Agroscope travaille avec les mêmes mécanismes et instruments de gestion que l'administration fédérale, ce qui peut limiter son champ d'action dans certains domaines, mais en revanche lui faire bénéficier de synergies dans d'autres secteurs.

Dans les mois à venir, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche examinera en profondeur les avantages et les inconvénients des différentes options, y compris le positionnement et le contrôle d'Agroscope au sein de l'administration fédérale, et en discutera avec les parties concernées. A cette fin, la collaboration entamée dès ce printemps avec des représentants des branches et des cantons concernés ainsi que d'autres milieux intéressés sera intensifiée. D'autres offices fédéraux concernés, à l'instar de l'Office fédéral de l'environnement, seront également intégrés à ce processus. Il s'agira de définir plus clairement, à la faveur d'un dialogue, la nécessité, les besoins et les possibilités en rapport avec un repositionnement d'Agroscope. Il en résultera des bases qui permettront de prendre des décisions optimales, susceptibles de recueillir la majorité quant à l'avenir d'Agroscope. Aucune décision sur le repositionnement ne sera prise avant la fin de ce processus. Un nouvel examen indépendant des avantages et des inconvénients du passage d'Agroscope à un établissement autonome de droit public de la Confédération, d'une part, et d'une meilleure adéquation entre les thèmes de recherche et les attentes des parties prenantes, d'autre part, aura lieu en 2019, dès que les nouvelles conditions générales seront connues.

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

3 Délibérations et décision du conseil prioritaire

Le Conseil des Etats a examiné la motion le 25 septembre 2018. Il a rejeté, par 29 voix contre 16, une motion d'ordre visant à transmettre la motion à la commission compétente afin que celle-ci procède à l'examen préalable. Il a ensuite adopté la motion, par 34 voix contre 9 et 2 abstentions.

La minorité a estimé que l'externalisation d'Agroscope n'était pas nécessairement la meilleure solution et que la commission compétente devrait examiner soigneusement la situation, en prenant en compte les différentes solutions envisageables. La majorité ne souhaitait pas retarder davantage la décision concernant les futures stratégie et forme juridique d'Agroscope, d'autant que les informations relatives au dossier étaient déjà disponibles.

A l'heure actuelle, Agroscope est dirigé, comme les offices fédéraux, selon le nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). La majorité a jugé que ce modèle restreignait la marge de manœuvre d'Agroscope et ne tenait pas suffisamment compte des besoins d'une station de recherche. C'est pourquoi il serait judicieux, selon elle, d'externaliser Agroscope, à l'image des établissements de recherche du domaine des EPF ou de l'IFFP). En outre, le fait d'attendre l'externalisation pour procéder à une réorganisation permettrait d'apaiser l'inquiétude actuelle des collaborateurs. Le Conseil fédéral soutient qu'il faut d'abord définir la stratégie et les objectifs avant de fixer les structures. La motion pour sa part vise à prendre en premier lieu une décision concernant les structures.

4 Proposition d'amendement de la commission

La commission propose d'amender le texte de la motion comme suit :



Le Conseil fédéral est chargé d'examiner la possibilité de transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique, ainsi que les conséquences de cette transformation, notamment sous l'angle des coûts et des prestations. La conception des structures de gouvernance d'entreprise, dans lesquelles doivent être intégrés des représentants du monde agricole, devra faire l'objet d'une attention particulière. D'ici l'entrée en vigueur du nouveau statut juridique, la forme d'organisation et de structure établie en 2017 sera complétée par un nouveau conseil d'Agroscope, composé notamment de représentants du monde agricole. Le conseil d'Agroscope a compétence pour l'orientation stratégique de la détermination des objectifs en matière de recherche.

5 Considérations de la commission

Lors de sa séance du 12 octobre 2018, la commission a décidé que le DEFR présenterait dans un rapport à son intention les avantages et les inconvénients d'une externalisation d'Agroscope, variantes incluses. Elle a donc suspendu le traitement de la motion dans l'attente de ce rapport.

Le 17 janvier 2019, la commission s'est une nouvelle fois penchée sur la motion. Une proposition visant à modifier la motion lui a été présentée. Cette proposition couvre deux aspects: (1) Au lieu d'être chargé de transformer la station de recherche Agroscope en établissement autonome de droit public, le Conseil fédéral devra uniquement examiner ce scénario et en évaluer les conséquences sous l'angle des coûts et des prestations d'Agroscope. (2) Les représentants du monde agricole doivent être davantage associés à la conception des structures de gouvernance d'entreprise et siéger dans le conseil d'Agroscope, qui aura compétence pour l'orientation stratégique de la détermination des objectifs en matière de recherche.

Lors des débats, l'intégration du monde agricole n'a suscité aucune opposition et il a été précisé que cette notion englobait aussi les représentants de la protection de l'environnement et des animaux. L'externalisation d'Agroscope a suscité des critiques au sein de la commission, qui craint des surcoûts. En outre, en cas d'externalisation, le Parlement et le Conseil fédéral renonceraient à une bonne partie de leur influence politique. La décision de principe prise par le Conseil fédéral, lequel envisage un campus de recherche centralisé à Posieux, un centre de recherche régional en Suisse alémanique (Reckenholz) et un autre en Suisse romande (Changins) et des stations de recherche décentralisées, a également été évoquée. Il est prévu d'investir directement dans la recherche les ressources dégagées par ce gain d'efficacité. Ce faisant, le Conseil fédéral suit la voie tracée par la commission dans ses motions [18.4087](#) et [18.4088](#). Les deux motions ont été adoptées par le Conseil national le 12 décembre 2018.

La commission a adopté la proposition de modification par 14 voix contre 10 et 1 abstention.

Certains membres ne souhaitaient pas de nouvelle analyse sur la pertinence d'une externalisation, car ils considéraient que les données relatives à ce dossier existent déjà et qu'elles plaident globalement contre une externalisation. Ils tenaient à garantir rapidement la sécurité juridique. C'est pourquoi ils ont proposé le dépôt d'une motion de commission allant à l'encontre de la motion modifiée. Cette motion de commission chargerait simplement le Conseil fédéral d'élargir l'organe de direction stratégique de la station de recherche Agroscope (conseil d'Agroscope) en l'ouvrant notamment à des représentants du monde agricole. Le nouveau conseil serait chargé de définir l'orientation stratégique et les objectifs en matière de recherche. Cette proposition a été rejetée au profit de la motion modifiée, par 12 voix contre 11 et 2 abstentions.