



Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA : mise en œuvre des recommandations de la CdG-E

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 10 octobre 2025

L'essentiel en bref

La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) présente son appréciation concernant la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées en 2019 dans son rapport sur les irrégularités comptables chez CarPostal SA. La commission a notamment examiné les mesures prises par le Conseil fédéral depuis lors dans le domaine du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Les questions de gestion liées à la procédure pénale administrative menée par l'Office fédéral de la police (fedpol) concernant CarPostal feront l'objet d'un rapport ultérieur de la CdG-E, une fois la procédure close.

En lien avec la mise en œuvre de ses recommandations, la CdG-E arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a tiré des enseignements importants de l'affaire CarPostal dans plusieurs domaines. Globalement, la conduite et la surveillance de la Confédération vis-à-vis des entreprises dont elle est propriétaire a été renforcée et clarifiée.

En lien avec le cas spécifique de CarPostal, le Conseil fédéral a adapté dès 2020 les objectifs financiers de la Poste dans le domaine du transport régional de voyageurs (TRV). La surveillance de l'Office fédéral des transports (OFT) sur les entreprises bénéficiant de subventions pour le TRV a été renforcée et optimisée, ce qui a permis d'identifier et de traiter plusieurs autres cas d'irrégularités.

Dans le domaine plus général du gouvernement d'entreprise de la Confédération, le Conseil fédéral a notamment publié une liste des éléments de l'activité des entreprises qu'il considère comme stratégiques et réglé plus précisément les entretiens entre les services propriétaires de la Confédération et les entreprises. Il a également renforcé les exigences concernant les instruments internes de surveillance des entreprises (p. ex. système de gestion des risques). Enfin, il a assuré que les services propriétaires mettraient en œuvre plusieurs recommandations de la CdG-E dans leur pratique régulière de conduite et de surveillance des entreprises. Une attention particulière est notamment portée aux filiales les plus importantes (p. ex. CFF Cargo, Fastweb).

Malgré ces progrès, la CdG-E estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans certains domaines. Elle demande notamment que la collaboration entre les services propriétaires et les offices fédéraux exerçant une surveillance sectorielle sur les entreprises (p. ex. OFT) soit renforcée. De claires améliorations sont également nécessaires en ce qui concerne l'archivage dans les entreprises proches de la Confédération. En effet, les clarifications de la CdG-E montrent que les pratiques dans ce domaine varient largement selon les entreprises et que les Archives fédérales suisses (AFS) n'exercent leur rôle légal de surveillance que de manière limitée sur celles-ci. La commission juge indispensable de délimiter rapidement le champ d'application de la législation sur l'archivage pour les entreprises proches de la Confédération.

La CdG-E transmet diverses autres demandes au Conseil fédéral, portant notamment sur l'information du Parlement concernant les principaux risques des entreprises et sur les objectifs stratégiques assignés à Swisscom pour ses activités à l'étranger.

Par le présent rapport, la CdG-E met un terme à son inspection relative à CarPostal. Elle tirera un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations d'ici trois ans environ, dans le cadre d'un contrôle de suivi. Elle se réserve néanmoins la possibilité de compléter son appréciation entretemps, sur la base de clarifications connexes.

Table des matières

1	Introduction	4
1.1	Contexte	4
1.2	Démarches de la CdG-E	5
2	Evolutions dans le domaine du gouvernement d'entreprise de la Confédération	7
3	Interventions parlementaires de la CdG-E	9
4	Mise en œuvre des recommandations de la CdG-E	11
4.1	Recommandation 1 – Adaptation des objectifs stratégiques de la Poste concernant CarPostal	11
4.2	Recommandation 2 – Clarifications relatives à la période avant 2007	13
4.3	Recommandation 3 – Flux financiers entre CarPostal Suisse et CarPostal France	14
4.4	Recommandation 4 – Nouveau système de surveillance sur le TRV subventionné	15
4.5	Recommandation 5 – Eléments de l'activité des entreprises considérés comme stratégiques pour la Confédération en tant que propriétaire	23
4.6	Recommandation 6 – Identification et traitement des conflits d'objectifs	24
4.7	Recommandation 7 – Consultation des autorités de surveillance sectorielle au sujet des objectifs stratégiques	27
4.8	Recommandation 8 – Respect par les entreprises de la législation sur l'archivage	29
4.9	Recommandation 9 – Entretiens entre le propriétaire et les entreprises	36
4.10	Recommandation 10 – Instruments internes de surveillance des entreprises	38
4.11	Recommandation 11 – Structures de conduite des filiales des entreprises	43
4.12	Recommandation 12 – Filiales les plus importantes des entreprises	45
4.13	Recommandation 13 – Mesures à disposition de la Confédération en cas de crise au sein des entreprises	47
4.14	Recommandation 14 – Coordination entre le propriétaire et les autorités de surveillance sectorielle	49
4.15	Recommandation 15 – Transparence des entreprises vis-à-vis des autorités de surveillance sectorielle	51
5	Conclusions	53
5.1	Appréciation de la mise en œuvre des recommandations de 2019	53
5.2	Prochaines étapes	56
	Abréviations	59
	Annexe: Principaux conflits d'objectifs identifiés depuis 2020 par le Conseil fédéral pour les entreprises proches de la Confédération	61

Rapport

1 Introduction

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) présente son appréciation concernant la mise en œuvre par le Conseil fédéral des recommandations issues de son rapport de 2019 relatif aux irrégularités comptables chez CarPostal SA (état : fin juin 2025).

1.1 Contexte

Après la révélation d'un système d'irrégularités comptables de grande ampleur au sein de l'entreprise CarPostal SA (ci-après : CarPostal), filiale de la Poste Suisse SA, la CdG-E a lancé en février 2018 une inspection sur ce thème. En sa qualité d'organe de haute surveillance parlementaire, elle a examiné si la surveillance et la conduite exercées par le Conseil fédéral et les unités compétentes de l'administration fédérale¹ sur la Poste et CarPostal entre 2007 et 2018 avaient été adéquates. Elle a en outre cherché à déterminer quels enseignements de portée générale pouvaient être tirés de ce cas en ce qui concerne la conduite et la surveillance des entreprises proches de la Confédération.

À l'issue de son enquête, la CdG-E a publié fin 2019 un rapport présentant son appréciation². Ses principales conclusions ont été que la surveillance des autorités fédérales sur CarPostal avait été lacunaire durant de nombreuses années, que la répartition des responsabilités entre les acteurs n'était pas réglée de manière suffisamment claire et que la surveillance exercée par le Conseil fédéral et l'administration sur les entreprises proches de la Confédération devait être renforcée sur le plan général. La commission a adressé 15 recommandations au Conseil fédéral ; elle a par ailleurs déposé une motion et six postulats³.

¹ En particulier le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et l'Administration fédérale des finances (AFF), qui représentent la Confédération en tant que propriétaire (actionnaire unique) de la Poste Suisse SA, ainsi que l'Office fédéral des transports (OFT), chargé de la surveillance sectorielle sur les entreprises subventionnées dans le domaine du transport régional de voyageurs (concernant les autorités de surveillance sectorielle, cf. ch. 4.7).

² Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 6981) ; *ci-après : rapport de la CdG-E de 2019*

³ Les interventions parlementaires sont présentées au ch. 3.

1.2 Démarches de la CdG-E

Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral de février 2020 concernant son rapport⁴, la CdG-E a procédé, entre mars 2020 et juin 2025, à différentes clarifications complémentaires, afin d'évaluer les suites données à ses recommandations. Les travaux ont été menés par la sous-commission de la CdG-E chargée du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)⁵. Celle-ci a notamment procédé à plusieurs auditions⁶ et collecté des renseignements écrits auprès de diverses autorités fédérales⁷. En 2024, à la demande de la CdG-E, le Conseil fédéral a informé la commission par écrit de la mise en œuvre actuelle de ses recommandations⁸.

En marge du suivi de ses recommandations, la CdG-E s'est en outre tenue informée des autres évolutions ayant fait suite à l'affaire CarPostal, telles que la révision de la loi sur le transport de voyageurs (LTV)⁹, les procédures concernant d'autres cas d'irrégularités en matière de subventions dans le domaine des transports publics¹⁰ et les modifications apportées aux principes directeurs du gouvernement d'entreprise de la Confédération (cf. ch. 2.1). Elle a également étroitement suivi la procédure pénale administrative menée par l'Office fédéral de la police (fedpol) concernant l'affaire CarPostal (cf. page suivante).

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé début 2025 de faire part, dans un rapport, de son appréciation concernant la mise en œuvre de ses recommandations de 2019 et des questions encore ouvertes de son point de vue. L'analyse de la commission tient compte de l'évolution en la matière jusqu'en juin 2025. Dans le respect de ses compétences légales, la CdG-E a focalisé son examen sur les activités et mesures des autorités fédérales compétentes. Elle ne porte pas d'appréciation sur les responsabilités individuelles relatives à cette affaire ou sur les mesures internes prises par la Poste depuis 2019. Elle ne se prononce pas non plus sur les éléments faisant l'objet de la procédure pénale administrative de fedpol (cf. page suivante).

Le projet de rapport a été soumis pour consultation aux départements fédéraux concernés. Il a ensuite été traité et adopté par la CdG-E et transmis au Conseil fédéral le 10 octobre 2025.

⁴ Irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA – Considérations du point de vue de la haute surveillance parlementaire, avis du Conseil fédéral du 19.2.2020 (FF **2020** 7145) ; *ci-après* : *avis du Conseil fédéral de 2020*

⁵ De 2020 à novembre 2023, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E était composée des conseillères et conseillers aux États Marco Chiesa (président), Elisabeth Baume-Schneider (remplacée par Mathilde Crevoisier Crelier dès décembre 2022), Matthias Michel, Othmar Reichmuth (remplacé par Marianne Maret dès juin 2023) et Heidi Z'graggen. Depuis décembre 2023, la sous-commission est composée des conseillères et conseillers aux États Heidi Z'graggen (présidente), Petra Gössi, Marianne Maret, Simon Stocker (jusqu'au 24.2.2025) et Céline Vara (remplacée par Fabien Fivaz dès juin 2025).

⁶ Notamment : DETEC, AFF, Archives fédérales suisses (AFS), OFT, Poste Suisse SA

⁷ Notamment : Conseil fédéral, DETEC, AFS, OFT

⁸ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

⁹ Loi du 20.3.2009 sur le transport de voyageurs (LTV ; RS **745.1**). La LTV révisée a été adoptée par le Parlement fin 2022 et est entrée en vigueur début 2025 (cf. ch. 4.4).

¹⁰ P. ex. affaires BLS SA et Bus Ostschweiz (cf. ch. 4.4)

Excursus : procédure pénale administrative de fedpol concernant CarPostal

En février 2018, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la police (fedpol) de mener une procédure pénale administrative concernant l'affaire CarPostal¹¹. L'office a confié la conduite de la procédure à deux chargés d'enquête externes. À l'issue de l'enquête, fedpol a mis en accusation six anciens responsables de la Poste et de CarPostal en août 2020 en transmettant le dossier au Ministère public du canton de Berne à l'intention du tribunal pénal cantonal compétent¹². En décembre 2020, le Tribunal pénal économique du canton de Berne a rejeté l'acte d'accusation, au motif que l'engagement des chargés d'enquête externes ne reposait sur aucune base légale. Ce vice de procédure a entraîné la nullité des actes de procédure menés ou ordonnés par ces personnes. La Cour suprême du canton de Berne et le Tribunal fédéral (TF) ont rejeté les recours intentés par fedpol, dans la mesure où ils étaient recevables.

En septembre 2021, fedpol a repris la procédure pénale administrative, placée sous la conduite de deux anciens responsables de l'Administration fédérale des contributions (AFC)¹³. Cette enquête s'est terminée en octobre 2023 et fedpol a rendu en mars 2024 des décisions pénales (peines pécuniaires) à l'encontre de sept personnes¹⁴. En février 2025, le Tribunal pénal économique du canton de Berne a une nouvelle fois renvoyé l'accusation, estimant que l'engagement temporaire de chargés d'enquête issus d'une autre unité de la Confédération n'était pas admissible¹⁵. Fedpol a fait recours contre cette décision auprès de la Cour suprême du canton de Berne. Dans sa décision du 3 juin 2025, cette dernière a admis pour l'essentiel le recours. Elle confirme ainsi l'avis de fedpol selon lequel la direction de la procédure investie le 1^{er} septembre 2021 a été désignée légalement. Par conséquent, les résultats des actes de procédure que cette direction a accomplis sont valables et exploitables devant les tribunaux. Le procès-verbal final et les décisions pénales qui en découlent sont donc aussi valables. La décision de la Cour suprême n'est pas encore entrée en force. Elle a fait l'objet d'un recours, qui est pendant devant le TF (état : 12 septembre 2025)¹⁶.

La CdG-E s'est entretenue à plusieurs reprises avec fedpol concernant l'avancement de l'enquête, les défis auxquels l'office était confronté dans ce cadre et les

11 CarPostal : fedpol mène la procédure pénale administrative, communiqué de presse du Conseil fédéral du 27.2.2018

12 Affaire CarPostal: fedpol a terminé son enquête dans la procédure pénale administrative, communiqué de presse de fedpol du 27.8.2020

13 Emanuel Lauber est le nouveau responsable d'enquête, communiqué de presse de fedpol du 26.8.2021

14 CarPostal : fedpol a décerné des mandats de répression, communiqué de presse de fedpol du 15.3.2024

15 CarPostal : le Tribunal pénal économique du canton de Berne renvoie l'accusation, communiqué de presse de fedpol du 19.2.2025

16 Lettre de fedpol à la CdG-E du 12.9.2025

conséquences des décisions judiciaires. Elle a également examiné les enseignements à tirer de ce cas, notamment en lien avec la révision en cours du droit pénal administratif¹⁷.

Dans la mesure où les procédures judiciaires relatives à cette enquête sont encore en cours, la CdG-E renonce à émettre une appréciation sur les questions liées à la procédure menée par fedpol dans le présent rapport. Elle fera part en temps voulu, séparément, de ses conclusions du point de vue de la haute surveillance.

Ci-après, la CdG-E résume tout d’abord les évolutions ayant eu lieu depuis 2019 dans le domaine du gouvernement d’entreprise (ch. 2). Elle présente ensuite un état des lieux de la mise en œuvre des postulats de 2019 relatifs à l’affaire CarPostal adoptés par le Conseil des Etats (ch. 3). Le ch. 4 est consacré au suivi des 15 recommandations. Les conclusions et questions ouvertes sont abordées au ch. 5.

2 Evolutions dans le domaine du gouvernement d’entreprise de la Confédération

Dans son rapport de 2019, la CdG-E a abordé plusieurs questions de fond relatives au gouvernement d’entreprise de la Confédération (conduite et surveillance des entreprises proches de la Confédération). Ci-après, la commission présente les principales évolutions survenues dans ce domaine depuis 2019.

En 2019, sur la base d’un rapport d’experts mandaté dans le sillage de l’affaire CarPostal¹⁸, le Conseil fédéral a adopté sept mesures visant à améliorer le gouvernement d’entreprise de la Confédération. Celles-ci portaient notamment sur les exigences en matière de respect de la conformité (*compliance*), la nomination des membres des conseils d’administration, la gestion des liens d’intérêts au sein des organes dirigeants et l’échange d’informations entre les entreprises et la Confédération¹⁹.

Par ailleurs, en mai 2021, le Conseil fédéral a publié un rapport relatif à la stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes²⁰. Ce document fournit une vue d’ensemble du modèle de pilotage et de la stratégie du proprié-

¹⁷ En janvier 2024, le Conseil fédéral a ouvert une consultation sur la révision totale de la loi fédérale du 22.3.1974 sur le droit pénal administratif (DPA ; RS 313.0). Le message du Conseil fédéral sur ce projet n’a pas encore été adopté. Cf. Vers un droit pénal administratif plus moderne et plus efficace, communiqué de presse du Conseil fédéral du 31.1.2024.

¹⁸ Lienhard, Andreas / Rieder, Stefan / Sonderegger, Roger W. / Ladner, Andreas / Höchner, Claudia / Ritz, Manuel / Roose, Zilla (2019) : Évaluation du gouvernement d’entreprise de la Confédération fondée sur l’analyse de quatre entreprises. Rapport à l’intention de l’Administration fédérale des finances. Berne, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne ; *ci-après : Rapport d’experts de 2019*

¹⁹ Le Conseil fédéral adopte des mesures à la suite du rapport d’experts sur le gouvernement d’entreprise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 26.6.2019. Pour plus de détails à ce sujet, cf. rapport de la CdG-E de 2019, ch. 6.1.16, et rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire (cf. note suivante), ch. 1.2.

²⁰ La stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes, rapport du Conseil fédéral du 26.5.2021 en réponse au postulat Abate 18.4274 du 13.12.2018 ; *ci-après : Rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire*

taire pour ces entités et examine leur mise en œuvre depuis 2006. Il présente également un état des lieux des mesures adoptées en 2019²¹. La CdG-E s'est entretenue sur ce rapport en été 2021 avec le chef du Département fédéral des finances (DFF) de l'époque et une délégation de l'Administration fédérale des finances (AFF)²².

Dans ce rapport, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que le modèle de pilotage et la stratégie de propriétaire de la Confédération avaient globalement fait leurs preuves. Sur la base des enseignements tirés de la pratique, il a décidé de modifier trois principes directeurs du gouvernement d'entreprise²³. Le rapport contient en outre des informations importantes concernant la mise en œuvre de certaines recommandations de la CdG-E sur CarPostal (en particulier recommandations 5, 6, 9, 10, 11 et 14). Ces informations sont prises en compte dans l'analyse présentée au ch. 4.

Enfin, le Conseil fédéral a adopté en 2022 une modification de l'Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²⁴. Celle-ci visait à clarifier la répartition des rôles entre les unités fédérales chargées de la conduite et de la surveillance des entreprises proches de la Confédération (ci-après : services propriétaires) et à préciser le rôle de l'AFF dans le domaine du gouvernement d'entreprise²⁵.

Excursus : travaux de la CdG-E dans le domaine du gouvernement d'entreprise

En parallèle de ses clarifications sur CarPostal, la CdG-E a mené divers autres travaux en lien avec le thème du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Elle a notamment abordé ce sujet dans ses rapports de 2022 sur l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée²⁶ et de 2024 sur la surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération²⁷.

Par ailleurs, après la révélation de graves irrégularités au sein de RUAG MRO, la CdG-E a décidé en février 2025 d'examiner la gouvernance de cette entreprise et

²¹ Rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, ch. 5

²² Audition de l'AFF du 21.6.2021, audition du DFF et de l'AFF du 23.8.2021

²³ Concernant la nomination des membres de la direction des établissements, le réexamen périodique de la stratégie du propriétaire pour chaque entité autonome et l'approbation des règlements relatifs aux émoluments. Cf. Rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, ch. 2.2.1

²⁴ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS **172.010.1**), nouvel art. 24a

²⁵ Le Conseil fédéral applique une recommandation en matière de gouvernement d'entreprise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.3.2022

²⁶ Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée : état de la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport de la CdG-E du 21.10.2022 (FF **2022** 2979)

²⁷ Contrôle de suivi : Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, rapport de la CdG-E du 5.7.2024 (FF **2024** 1839)

la conduite et la surveillance exercées par la Confédération en tant que propriétaire²⁸. Ces investigations portent en partie sur des aspects couverts par les recommandations de l'inspection sur CarPostal (notamment recommandations 10 à 12). La CdG-E fera part en temps voulu des résultats de ses clarifications.

3 Interventions parlementaires de la CdG-E

Les sept interventions parlementaires déposées par la CdG-E en marge du rapport de 2019²⁹ ont été traitées par le Conseil des États lors de la session de printemps 2020. Ce dernier a adopté les postulats 19.4385, 19.4387, 19.4388 et 19.4389 et a rejeté la motion 19.4383 et les postulats 19.4384 et 19.4386. Ci-après, la CdG-E présente un aperçu des suites données aux quatre postulats adoptés.

Bilan global de l'affaire CarPostal

Le *Postulat 19.4385* chargeait le Conseil fédéral de procéder à un bilan global de l'affaire CarPostal sous forme d'un rapport, une fois que la procédure pénale administrative menée par fedpol serait achevée. Cette procédure étant toujours en cours (cf. ch. 1.2), le rapport concerné n'a donc pas encore été établi. Le Conseil fédéral s'est par ailleurs engagé à inclure dans ce rapport, en plus des éléments demandés dans le postulat, un examen approfondi des flux financiers entre CarPostal SA et l'ancienne filiale CarPostal France (cf. ch. 4.3).

Transport régional de voyageurs

Les *Postulats 19.4387* et *19.4388* portaient sur le domaine du transport régional de voyageurs (TRV). Ils demandaient des clarifications en ce qui concerne la répartition des compétences de surveillance entre Confédération et cantons sur le TRV et un examen des règles concernant l'utilisation des bénéfices dans le domaine du TRV subventionné. Ces deux interventions ont été traitées et classées dans le cadre de la révision de la LTV³⁰, qui a été adoptée par les Chambres fédérales fin 2022 et est entrée

²⁸ La CdG-E réagit à la mauvaise gouvernance de RUAG MRO, communiqué de presse de la CdG-E du 24.2.2025 ; Gestion et pilotage de RUAG MRO par le propriétaire : la CdG-E procède à des clarifications, communiqué de presse de la CdG-E du 20.5.2025

²⁹ Mo. CdG-E « Délégation du Conseil fédéral consacrée aux entreprises proches de la Confédération » du 12.11.2019 (19.4383) ; Po. CdG-E « Enquête externe relative à la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports sur CarPostal entre 2007 et 2015 » du 12.11.2019 (19.4384) ; Po. CdG-E « Bilan global de l'affaire CarPostal » du 12.11.2019 (19.4385) ; Po. CdG-E « Clarifications concernant les aides financières accordées aux filiales étrangères des entreprises proches de la Confédération » du 12.11.2019 (19.4386) ; Po. CdG-E « Répartition des compétences de surveillance sur le transport régional de voyageurs » du 12.11.2019 (19.4387) ; Po. CdG-E « Bénéfices dans le secteur du transport régional de voyageurs subventionné » du 12.11.2019 (19.4388) ; Po. CdG-E « Reconnaître les entreprises proches de la Confédération comme des sociétés d'intérêt public au sens de la loi sur la surveillance de la révision » du 12.11.2019 (19.4389).

³⁰ Objet 21.039 ; cf. Message du Conseil fédéral du 4.6.2021 relatif à une modification de la loi sur le transport de voyageurs (Réforme du transport régional de voyageurs et de la présentation des comptes ; FF 2021 1485)

en vigueur début 2025³¹. La CdG-E est arrivée à la conclusion que le projet de révision avait globalement répondu aux demandes des deux postulats. La thématique de la surveillance dans le domaine du TRV est abordée plus en détail au ch. 4.4.

Révision externe des entreprises proches de la Confédération

Le *Postulat 19.4389* demandait que toutes les entreprises proches de la Confédération soient considérées comme des « sociétés d'intérêt public » au sens de la loi sur la surveillance de la révision (LSR)³², afin qu'elles soient soumises à un contrôle approfondi de la part des organes de révision externes. Dans son rapport en réponse au postulat, publié en août 2022³³, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'il serait opportun de déclarer certaines de ces entreprises comme étant d'intérêt public, tout en estimant qu'il fallait pour cela des critères clairs au niveau législatif. Il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'élaborer, en collaboration avec le DFF, une modification de loi. À la suite de la publication du rapport du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a décidé de classer le postulat.

En juin 2025, le DFJP a informé la CdG-E que les clarifications de l'Office fédéral de la justice (OFJ) faisant suite au postulat avaient pris plus de temps que prévu. Selon les indications du département, une analyse approfondie a montré que presque toutes les entreprises proches de la Confédération avaient déjà recours à une société d'audit soumise à la surveillance de l'État ou au Contrôle fédéral des finances (CDF) comme organe de révision. Dans ce contexte, la nécessité de légiférer sur ce point doit encore être clarifiée. Il est prévu que le Conseil fédéral se prononce à ce sujet au quatrième trimestre 2025.

³¹ Révision de la loi sur le transport de voyageurs et de diverses ordonnances, communiqué de presse du Conseil fédéral du 16.10.2024.

³² Loi fédérale du 16.12.2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Loi sur la surveillance de la révision, LSR ; RS **221.302**)

³³ Nécessité de légiférer en matière de droit de la révision et de la surveillance de la révision, rapport du Conseil fédéral du 31.8.2022 portant sur des questions choisies ainsi que donnant suite au postulat 19.4389 CdG-E du 12.11.2019

4 Mise en œuvre des recommandations de la CdG-E

Ci-après, la CdG-E fait part de son analyse concernant la mise en œuvre des 15 recommandations qu'elle avait formulées en 2019. Pour chacune d'entre elles, la commission présente tout d'abord l'avis du Conseil fédéral et les informations complémentaires qu'elle a collectées entre début 2020 et juin 2025. Elle fait ensuite part de son appréciation du point de vue de la haute surveillance.

4.1 Recommandation 1 – Adaptation des objectifs stratégiques de la Poste concernant CarPostal

Recommandation 1 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à adapter dès que possible les objectifs stratégiques de la Poste concernant CarPostal. Dans ce cadre, il est invité en particulier à examiner les options suivantes : délier CarPostal de l'obligation d'augmenter la valeur de l'entreprise ou de réaliser un rendement conforme à la branche, ou ancrer explicitement dans les objectifs stratégiques le fait qu'un rendement proche de zéro est attendu dans le domaine subventionné.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à adapter les objectifs stratégiques de la Poste dans le sens de la recommandation de la CdG-E. En décembre 2020, il a adopté les objectifs stratégiques de la Poste pour la période 2021-2024³⁴. Ceux-ci prévoyaient désormais explicitement que « dans le transport régional de voyageurs indemnisé, un résultat équilibré est attendu »³⁵.

Selon le Conseil fédéral, la Poste a respecté cet objectif depuis³⁶. Entre 2021 et 2024, l'entreprise a réalisé un résultat d'exploitation variant entre -7 millions et +11 millions de francs dans le domaine du TRV subventionné³⁷. L'exigence de résultat équilibré a été reprise de manière inchangée dans les nouveaux objectifs stratégiques 2025-2028, adoptés par le Conseil fédéral début 2025³⁸.

Le Conseil fédéral a également pris position sur la question du conflit entre les objectifs stratégiques assignés à la Poste entre 2010 et 2020 – qui exigeaient de l'entreprise des rendements conformes à la branche – et l'interdiction de planifier des bénéfices

³⁴ Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA par le Conseil fédéral de 2021 à 2024 du 18.12.2020 (FF 2020 9765)

³⁵ Les objectifs stratégiques prévoient désormais également que « dans le transport régional de voyageurs indemnisé, [la Poste] fournit l'offre convenue avec les commanditaires de manière efficace et en assure la qualité ».

³⁶ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

³⁷ Le résultat d'exploitation de la Poste dans ce domaine a été excédentaire uniquement en 2022. L'utilisation des excédents dans le domaine du TRV est réglée par l'art. 36 LTV (cf. à ce sujet aussi ch. 4.4).

³⁸ Objectifs stratégiques assignés à La Poste Suisse SA par le Conseil fédéral de 2025 à 2028 du 29.1.2025 (FF 2025 505)

dans le domaine du TRV. De l'avis du Conseil fédéral, l'objectif de garantir ou d'augmenter durablement la valeur de l'entreprise concernait la Poste dans son ensemble, à l'exception de certains domaines régis par une législation spéciale comme celui de CarPostal. Dans ce contexte, il a estimé qu'il n'y avait « pas réellement de conflit d'objectifs entre les objectifs stratégiques et les prescriptions du TRV »³⁹. Il a en outre souligné qu'il n'y avait pas à proprement parler d'interdiction de réaliser des bénéfices dans le TRV⁴⁰.

Le Conseil fédéral a reconnu que le secrétariat général du DETEC (SG-DETEC) et l'AFF savaient depuis 2011 que la Poste estimait se trouver dans un conflit d'objectifs⁴¹. Les services propriétaires ont envisagé une adaptation des objectifs stratégiques ; cette option est toutefois restée sans suites. Dans son rapport de 2019, la CdG-E a critiqué que le DETEC et l'AFF n'aient pas, à l'époque, approfondi davantage cette question⁴². Selon le Conseil fédéral, il a néanmoins toujours été clair pour les services concernés que les objectifs stratégiques ne priment pas la loi et que la Poste est tenue de se conformer à celle-ci. En novembre 2012, lors d'une séance entre le SG-DETEC, l'OFT, l'AFF et la Poste, les autorités fédérales ont informé l'entreprise qu'un rendement proche de zéro s'appliquait au TRV subventionné et qu'aucun bénéfice ne pouvait être réalisé dans ce domaine⁴³.

Appréciation de la CdG-E

La commission salue le fait que le Conseil fédéral ait adapté dès 2020 les objectifs stratégiques de la Poste afin de préciser explicitement qu'un résultat équilibré est attendu dans le domaine du TRV subventionné. Elle en déduit que CarPostal SA est donc déliée de l'exigence générale assignée à la Poste de réaliser un rendement conforme à la branche. Par ailleurs, elle prend acte avec satisfaction que la Poste s'est globalement conformée à cet objectif depuis. Elle en conclut que sa recommandation est mise en œuvre.

En revanche, la CdG-E n'est que partiellement convaincue par les explications du Conseil fédéral concernant le conflit d'objectifs auquel a été soumis la Poste entre

³⁹ Lettre du Conseil fédéral du 2.9.2020 (*non publiée*). Selon l'interprétation du Conseil fédéral, dans les objectifs stratégiques 2010-2013, il n'était pas explicitement exigé que la Poste réalise un rendement conforme à la branche dans tous les secteurs d'activité. La mention d'un « résultat conforme à la branche » se référerait selon lui « au service universel et aux services libres » de la Poste. Le Conseil fédéral reconnaît par contre qu'à partir de 2013, les objectifs stratégiques de la Poste exigeaient explicitement un rendement conforme à la branche dans tous les domaines d'activité (y compris CarPostal). Cette modification est liée, selon le Conseil fédéral, à la transformation de la Poste en 2013 d'un établissement de droit public à une société anonyme de droit public. Les objectifs stratégiques ont été « adaptés à la nouvelle législation postale et à la nouvelle structure de la Poste ».

⁴⁰ Lettre du Conseil fédéral du 2.9.2020 (*non publiée*). Selon le Conseil fédéral, « bien qu'aucun bénéfice ne puisse être planifié dans les offres de TRV [...], un bénéfice existant à la fin de l'année (p. ex. en raison d'augmentations de la productivité inattendues) n'est pas interdit. Toutefois, l'utilisation d'éventuels excédents est limitée (art. 36 LTV). » Cf. à ce sujet également ch. 4.4.

⁴¹ Lettre du Conseil fédéral du 2.9.2020 (*non publiée*)

⁴² Rapport de la CdG-E de 2019, ch. 5.2.2

⁴³ Rapport de la CdG-E de 2019, ch. 5.1.5

2010 et 2020. Elle continue de penser que la Poste était bel et bien confrontée à un conflit d'objectifs durant cette période. La commission constate que l'exigence d'un résultat conforme à la branche était formulée en termes très généraux dans les objectifs stratégiques 2010-2013 de la Poste. Par conséquent, contrairement au Conseil fédéral, elle estime que cette règle n'était pas claire, dans la mesure où rien ne précisait si CarPostal y était soumis ou non⁴⁴. Par ailleurs, à partir de 2013, les objectifs stratégiques de la Poste prévoyaient explicitement qu'un rendement conforme à la branche devait être atteint dans tous les domaines d'activités de l'entreprise. La commission peine à comprendre qu'une telle modification – renforçant l'incertitude concernant les objectifs assignés à CarPostal – ait été effectuée, alors même que les autorités fédérales étaient informées de ce conflit d'objectifs depuis 2011. Les explications fournies par le Conseil fédéral sur ce point restent peu convaincantes selon la CdG-E. La commission estime que le Conseil fédéral aurait dû profiter de la révision des objectifs stratégiques de 2013 pour inclure une précision relative aux objectifs financiers assignés à CarPostal pour le domaine du TRV.

La CdG-E partage l'avis du Conseil fédéral que les dispositions légales pertinentes priment toujours sur les objectifs stratégiques. Elle estime toutefois que lorsqu'un conflit potentiel est identifié, il est de la responsabilité des services propriétaires de préciser dès que possible les objectifs stratégiques afin d'éviter toute incertitude dans l'interprétation (concernant la question générale des conflits d'objectifs, cf. ch. 4.6). Dans le cas de CarPostal, cette exigence n'a pas été remplie durant plusieurs années.

4.2 **Recommandation 2 – Clarifications relatives à la période avant 2007**

Recommandation 2 de 2019 :

A l'issue de la procédure pénale administrative menée par fedpol concernant CarPostal, le Conseil fédéral est invité à mandater une enquête approfondie portant sur les circonstances expliquant l'introduction des pratiques comptables illicites chez CarPostal avant 2007 et les responsabilités y relatives.

Avis du Conseil fédéral

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a indiqué qu'il comprenait que la CdG-E souhaite obtenir des éclaircissements sur les événements antérieurs à 2007. Il a toutefois aussi estimé qu'une telle analyse serait laborieuse, complexe et disproportionnée. Il a fait valoir que les personnes responsables au premier chef ne travaillaient plus chez CarPostal et que les documents nécessaires n'étaient sans doute plus disponibles dans leur totalité. Il a en outre souligné que la Poste avait déjà spontanément procédé

⁴⁴ Selon le Conseil fédéral, cet objectif se référait « au service universel dans son ensemble et aux services libres dans leur ensemble ». Il n'était toutefois pas précisé si CarPostal relevait ou non de ces catégories. La mention du service universel et du service libre n'apparaît d'ailleurs pas dans la version française des objectifs stratégiques de l'époque.

à des remboursements pour la période avant 2007⁴⁵. Selon lui, une enquête supplémentaire ne devrait guère fournir de nouveaux résultats. Il a donc rejeté la recommandation.

De manière plus générale, le Conseil fédéral a estimé que les différents rapports réalisés suite à l'affaire CarPostal⁴⁶ avaient permis d'examiner le fond de l'affaire et que les autorités fédérales et la Poste disposaient sur cette base des informations nécessaires pour que les mesures requises sur les plans de l'organisation et du personnel puissent être prises.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E prend acte des arguments cités par le Conseil fédéral, qu'elle peut comprendre dans une certaine mesure. Elle juge néanmoins regrettable qu'il ne soit pas possible de reconstituer les faits survenus avant 2007 chez CarPostal. L'objectif central pour la commission n'était pas de déterminer l'adéquation du montant remboursé par la Poste, mais avant tout d'identifier les raisons ayant mené CarPostal à introduire un système de manipulations comptables.

De l'avis de la CdG-E, le fait que les personnes responsables ne travaillent plus chez CarPostal ne devrait pas être une raison pour renoncer à la reconstitution des faits. Cette situation souligne la nécessité de garantir un meilleur respect de la législation sur l'archivage par les entreprises proches de la Confédération (cf. ch. 4.8).

La situation n'est que partiellement satisfaisante aux yeux de la CdG-E. Néanmoins, la commission renonce à approfondir davantage cette recommandation au vu des explications fournies par le Conseil fédéral.

4.3 Recommandation 3 – Flux financiers entre CarPostal Suisse et CarPostal France

Recommandation 3 de 2019 :

Une fois que la procédure pénale administrative menée par fedpol au sujet de CarPostal sera close, le Conseil fédéral est invité à s'assurer que la question des flux financiers entre CarPostal Suisse et sa filiale française soit approfondie, que les responsabilités liées à cet aspect soient établies et que toutes les mesures nécessaires soient prises.

⁴⁵ La Poste a procédé à des clarifications relatives à la période avant 2007 et a transmis à la Confédération un rapport à ce sujet, qui a servi de base au calcul des remboursements. Dans ce rapport, la Poste a conclu que des transferts illicites systématiques avaient été effectués surtout à partir de 2004, et que les bénéfices réalisés de 2004 à 2007 peuvent être estimés à environ 17,2 millions de francs. Toutefois, la qualité des données disponibles pour élaborer le rapport a été qualifiée de médiocre par la Poste.

⁴⁶ Notamment le rapport de révision de l'OFT et les rapports d'enquête du cabinet d'avocats Kellerhals Carrard ainsi que d'un groupe d'experts indépendants.

Avis du Conseil fédéral

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a annoncé qu'il procéderait à un examen approfondi des flux financiers entre CarPostal Suisse SA et CarPostal France dans le cadre du rapport prévu en réponse au Po. 19.4385 présentant le bilan global de l'affaire CarPostal (cf. ch. 3). Il a toutefois précisé qu'en raison de la vente de CarPostal France, l'accès aux documents de cette filiale s'était compliqué.

Appréciation de la CdG-E

La commission salue la volonté du Conseil fédéral de procéder à l'analyse demandée. Elle prend acte que le rapport en réponse au Po. 19.4385 n'a pas encore été rédigé, dans la mesure où la procédure pénale administrative sur CarPostal n'est pas encore close (cf. ch. 3). Elle prendra connaissance en temps voulu de ses conclusions et des éventuelles mesures prises sur cette base. En vue de ces travaux, la commission prie le Conseil fédéral de s'assurer que le DETEC et l'AFF procèdent – si ce n'est pas déjà fait – aux démarches nécessaires auprès de la Poste pour garantir un accès aussi étendu que possible aux documents concernant les activités passées de CarPostal France.

4.4 Recommandation 4 – Nouveau système de surveillance sur le TRV subventionné

Recommandation 4 de 2019 :

4.1. Le Conseil fédéral est invité à s'assurer qu'une attention particulière soit accordée, dans le cadre du développement du nouveau système de surveillance sur le TRV subventionné, aux aspects suivants : compétences des collaborateurs de l'OFT, indépendance des collaborateurs de l'office vis-à-vis des entreprises, examen des activités annexes des entreprises, vérification des chiffres livrés par les entreprises, méthodologie transparente de définition des risques, documentation relative à l'interprétation des bases légales, responsabilité des organes de révision externe.

4.2. Le Conseil fédéral est invité à examiner si une séparation structurelle plus claire serait souhaitable, au sein de l'OFT, entre les rôles de commande et de surveillance du TRV subventionné.

4.3. Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que l'OFT développe un système de monitoring des signalements qui lui sont transmis par d'autres organes dans le domaine du TRV.

4.4. Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que les interfaces entre l'OFT et les autorités cantonales compétentes soient identifiées et réglées dans le cadre du nouveau système de surveillance.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a soutenu la recommandation. Il a annoncé que l'OFT préciserait la mise en œuvre du nouveau système de surveillance (point 4.1), que la séparation des rôles de commande et de surveillance au sein de l'office serait examinée (point 4.2), que l'OFT développerait un système de monitoring des signalements (point 4.3) et qu'il assurerait la coordination avec les offices cantonaux des transports et les différents services de contrôle financier (point 4.4).

Entre 2020 et 2024, la CdG-E s'est régulièrement informée sur le développement du nouveau système de surveillance sur le TRV subventionné⁴⁷. Elle a également suivi la révision de la LTV⁴⁸, adoptée par les Chambres fédérales fin 2022 et entrée en vigueur début 2025. Elle a constaté que les mesures suivantes ont été mises en œuvre :

- *Réorganisation de l'OFT pour la surveillance du TRV subventionné.* Les tâches de la division Financement de l'OFT, chargée d'allouer et contrôler les subventions dans le domaine du TRV, ont été réparties entre quatre sections au lieu de trois⁴⁹, afin d'améliorer leur efficacité et mieux délimiter les processus de financement et controlling des autres tâches sans lien direct avec les prestations subventionnées. Les tâches ont été séparées entre les personnes chargées de la commande des prestations du TRV et celles chargées de la surveillance des comptes, le principe des « quatre yeux » a été généralisé et un système de rotation est désormais appliqué au sein du personnel. Cinq postes supplémentaires ont été alloués à cette division. La section Révision de l'OFT⁵⁰ a également vu son rôle renforcé : trois postes supplémentaires lui ont été alloués et les contrôles menés par cette unité ont été intensifiés⁵¹. Selon l'OFT, une stricte indépendance est assurée, à l'interne, entre les contrôles effectués par la division Financement, qui doit veiller à l'utilisation effective et efficace des fonds alloués aux prestations du TRV, et ceux réalisés par la section Révision, qui se focalise sur le respect des normes comptables et la détection d'éventuelles erreurs dans l'attribution des coûts et des produits.

⁴⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*) ; auditions de l'OFT du 10.11.2020 et du 28.10.2021 ; lettre de l'OFT du 23.8.2023 et lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiées*)

⁴⁸ Loi sur le transport de voyageurs. Modification (objet 21.039 ; FF 2022 3210) ; cf. Message du Conseil fédéral du 4.6.2021 relatif à une modification de la LTV (Réforme du transport régional de voyageurs et de la présentation des comptes ; FF 2021 1485)

⁴⁹ La section *Trafic voyageurs* (pv) se concentre sur la procédure de commande, le controlling des subventions et le pilotage du TRV. La section *Réseau ferré* (sn) se concentre sur le concept étendu de controlling des subventions allouées pour l'infrastructure ferroviaire. La section *Trafic marchandises* (gv) a pour tâche d'encourager le transport ferroviaire de marchandises. La nouvelle section *Accès au marché* (mz) est compétente notamment pour les questions liées aux droits des transports publics (TP) et en transport routier, à l'utilisation du réseau, à la mesure de la qualité et à l'innovation en TRV.

⁵⁰ Cette section, rattachée à la direction de l'OFT, agit de manière indépendante sur la base de l'art. 11 de la loi fédérale du 28.6.1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF ; RS 614.0). Elle effectue des contrôles périodiques approfondis, ponctuels et en fonction des risques au sein des entreprises subventionnées.

⁵¹ 12 audits réalisés en 2018, 20 en 2022, 15 en 2023 et 15 en 2024.

- *Règles en matière d'indemnisation et de présentation des comptes.* Dans le cadre de la révision de la LTV, diverses précisions ont été apportées concernant l'imputabilité des coûts et des recettes dans le domaine du TRV subventionné (nouvel art. 35a). Le Conseil fédéral et l'OFT sont par ailleurs habilités à arrêter les modalités de la présentation des comptes et à désigner les normes de présentation applicables (art. 35, al. 3 et 4). Les détails ont été précisés dans une nouvelle ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025⁵².
- *Contrôle et approbation des comptes des entreprises du TRV subventionné.* Le principe d'approbation formelle des comptes par l'OFT a été supprimé dès 2020⁵³ et la responsabilité de l'exactitude des comptes clairement assignée aux entreprises de transport, qui doivent désormais fournir une auto-déclaration annuelle concernant le respect du droit des subventions. Les entreprises percevant des subventions supérieures à 1 million de francs par an sont tenues de mandater un « audit spécial des subventions » auprès d'une société de contrôle externe⁵⁴ ; selon l'OFT, les rapports d'audit constituent un instrument utile pour les vérifications menées ensuite par l'office (selon l'art. 37 LTV). Par ailleurs, les entreprises bénéficiant de plus de 10 millions de francs de subventions par an sont désormais tenues de réaliser un contrôle ordinaire de révision au sens de l'art. 727 du Code des obligations (CO)⁵⁵. Enfin, les compétences de contrôle et d'accès de l'OFT aux documents des entreprises ont été précisées dans la loi (art. 37, al. 2, LTV).
- *Concept de controlling.* Des concepts de controlling ont été élaborés et mis en œuvre pour les différents domaines de subventionnement couverts par l'OFT, dont le TRV⁵⁶. L'OFT a par ailleurs émis plusieurs directives (« guidance ») visant à préciser les dispositions légales relatives au TRV⁵⁷ et à réduire la marge d'interprétation des entreprises en la matière. Leur application est contrôlée dans le cadre de la procédure de commande, des vérifications de l'OFT (selon l'art. 37 LTV) et des « audits spéciaux des subventions ». Enfin, l'office a développé un système de benchmarking pour permettre une meilleure comparaison des données financières des entreprises soumises à sa surveillance.

⁵² Ordonnance du 16.10.2024 sur l'indemnisation et la présentation des comptes du transport régional de voyageurs (OITRV ; RS 745.16). Cette ordonnance remplace l'Ordonnance du DETEC du 18.1.2011 sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (OCEC ; RS 742.221), abrogée le 1.1.2025.

⁵³ Le DETEC modifie les prescriptions sur la vérification des comptes des entreprises de TP, communiqué de presse du DETEC du 1.5.2020

⁵⁴ Conformément à la directive « Audit spécial des subventions » de l'OFT du 30.10.2020. Dans le cadre de cet audit, les sociétés mandatées doivent évaluer diverses questions pré-définies relatives au respect des dispositions légales pertinentes.

⁵⁵ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (CO ; RS 220).

⁵⁶ Également domaines de l'infrastructure ferroviaire et du transport de marchandises

⁵⁷ On peut notamment citer les directives concernant l'imputabilité des coûts, la commande en TRV, les réserves latentes et l'audit spécial des subventions. Les directives actuelles de l'OFT sont disponibles sur la page www.bav.admin.ch > Droit > Autres bases légales et directives > Directives (consulté le 1.5.2025). L'OFT a par ailleurs indiqué que d'autres directives seraient encore élaborées et les besoins d'adaptation recensés périodiquement.

- *Monitoring des signalements.* L'OFT a créé un processus afin que les collaboratrices et collaborateurs de l'office qui entendraient parler de comportements illégitimes de la part des entreprises de transport puissent transmettre les renseignements au service adéquat.
- *Coordination avec les services cantonaux des transports.* Différentes mesures ont été prises depuis 2020 pour clarifier la répartition des rôles et la coordination entre l'OFT et les services cantonaux des transports en matière de surveillance. En 2023, l'OFT et les cantons se sont accordés sur une réglementation qui prévoit notamment que la Confédération dirige le controlling des entreprises de transport nationales (CFF, CarPostal) et des grandes entreprises de transport régionales, tandis que les cantons surveillent les petites entreprises de transport régionales. La réglementation clarifie aussi les compétences respectives pour la commande et le contrôle des offres. Par ailleurs, l'OFT et les cantons pratiquent un échange formalisé pour la coordination de leurs travaux. Enfin, l'OFT est désormais explicitement habilité par la loi à transmettre les informations et conclusions tirées de ses contrôles aux services cantonaux compétents (art. 37, al. 3 LTV).
- *Coordination avec les services de contrôle des finances et de révision.* Des clarifications ont été apportées concernant la coordination entre la section Révision de l'OFT, le CDF et les contrôles cantonaux et communaux des finances pour la réalisation d'audits approfondis. Les échanges d'informations entre les organes concernés ont été intensifiés ; afin d'éviter les doublons et lacunes, la section Révision de l'OFT coordonne par exemple systématiquement ses estimations des risques et ses planifications annuelles avec le CDF. La coordination avec les contrôles des finances cantonaux et communaux est assurée en premier lieu par le CDF ; les bases sont fixées dans un concept du CDF datant de 2022. La section Révision de l'OFT organise également des séances de coordination ponctuelles avec les contrôles cantonaux des finances. Enfin, la section Révision de l'OFT entretient des échanges réguliers avec les services de révision interne des CFF, de la Poste et de BLS et a la possibilité de s'entretenir avec les organes de révision externes des entreprises subventionnées en cas de constatations importantes.

Excursus : réglementation relative à l'utilisation des bénéfices dans le TRV

Dans le Po. 19.4388, la CdG-E demandait que les règles concernant l'utilisation des bénéfices éventuels réalisés par les entreprises dans le domaine du TRV subventionné, figurant à l'ancien art. 36 LTV⁵⁸, soient réexaminées.

Dans son projet de 2021 concernant la révision de la LTV⁵⁹, le Conseil fédéral a proposé de supprimer le seuil maximal à partir duquel les entreprises sont dispensées d'affecter les bénéfices issus du secteur indemnisé à une « réserve spéciale » visant à couvrir d'éventuels déficits futurs. Il a proposé que les entreprises soient tenues d'affecter, dans tous les cas, les deux tiers du bénéfice à cette réserve.

⁵⁸ Selon l'ancienne réglementation, les entreprises étaient tenues de placer deux tiers des bénéfices issus des secteurs indemnisés dans une « réserve spéciale ». Si cette réserve atteignait 25% du chiffre d'affaires annuel des secteurs indemnisés ou 12 millions de francs, le bénéfice était ensuite laissé à libre disposition de l'entreprise.

⁵⁹ Message du Conseil fédéral du 4.6.2021 relatif à une modification de la LTV (Réforme du transport régional de voyageurs et de la présentation des comptes ; FF 2021 1485)

Lors du traitement du projet de loi, les Chambres fédérales ont suivi la proposition de supprimer le seuil maximal. Elles ont néanmoins décidé que seuls 50% des bénéficiaires issus du secteur indemnisé devraient être attribués à la réserve, les 50% restants étant à libre disposition de l'entreprise (nouvel art. 36 LTV)⁶⁰.

Le postulat demandait également d'examiner l'option d'ancrer dans la loi une interdiction explicite de réaliser des bénéfices dans les secteurs indemnisés. Dans son projet, le Conseil fédéral a renoncé à intégrer une telle disposition. Les Chambres fédérales n'ont pas apporté de modifications au projet sur ce point.

En 2024⁶¹, le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-E qu'il avait pris acte avec satisfaction des résultats des nombreuses mesures mises en œuvre depuis 2018 dans le domaine du TRV et qu'il était convaincu que celles-ci avaient permis d'améliorer la surveillance des subventions de manière substantielle. L'OFT, de son côté, a souligné que le renforcement de la surveillance – notamment l'augmentation des contrôles réalisés par sa section Révision – avait permis de révéler plusieurs autres cas d'irrégularités (cf. ci-après)⁶². De plus, selon l'office, l'élargissement des contrôles a eu un effet préventif non négligeable. Le principal défi, de l'avis de l'OFT, réside désormais dans l'implémentation des processus et objectifs élaborés ces dernières années.

Excursus : autres cas d'irrégularités traités par l'OFT

La CdG-E s'est ponctuellement informée sur les travaux menés par l'OFT en lien avec plusieurs autres affaires d'irrégularités liées au TRV subventionné, découvertes suite à l'affaire CarPostal⁶³. Ces cas concernaient les entreprises BLS⁶⁴, CFF⁶⁵, Bus Ostschweiz⁶⁶, les Transports publics de la ville de Lucerne (VBL)⁶⁷, les Transports Publics Fribourgeois⁶⁸, le funiculaire Saint-Imier-Mont-Soleil⁶⁹ et

⁶⁰ A noter que l'affectation obligatoire à la réserve ne s'applique pas pour les prestations du TRV issues d'une mise au concours, au sens des art. 32 ss. de la nouvelle LTV.

⁶¹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

⁶² Audition de l'OFT du 28.10.2021

⁶³ Cf. notamment : Vérifications concernant des subventions pour le transport par train et par bus, communiqué de presse de l'OFT du 28.2.2020 ; Trois nouveaux cas de subventions chez des entreprises de transport public, communiqué de presse de l'OFT du 9.12.2021

⁶⁴ Prise en compte de recettes trop faibles de la communauté tarifaire Libero dans le calcul des offres pour la filiale Busland, application d'un modèle erroné de lissage des taux d'intérêts. Cf. à ce sujet : Prüfung der Spartenrechnung, BLS AG, Busland AG, rapport du CDF du 3.8.2020 (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*) ; BLS SA et exercice de la surveillance par le canton, rapport d'audit de la Commission de gestion du canton de Berne du 12.8.2021

⁶⁵ Erreurs dans la distribution des recettes de la communauté tarifaire Z-Pass

⁶⁶ Vente et location à une filiale de véhicules déjà amortis ou à des coûts surfaits, violation des interdictions de suramortissement

⁶⁷ Perception d'indemnités excessives sur la base d'un modèle de holding ; cette affaire concerne essentiellement les subventions cantonales et communales

⁶⁸ Absence de comptabilisation de certaines recettes dans les secteurs indemnisés

⁶⁹ Subventions croisées accordées au débit des secteurs indemnisés

l'entreprise de transport de marchandises Shuttlewise⁷⁰. L'OFT a également décelé des irrégularités internes en lien avec les aides financières versées par la Confédération pour les voies de raccordement destinées au trafic marchandises⁷¹.

Dans plusieurs de ces cas (notamment BLS, CFF et Bus Ostschweiz), l'OFT a conclu avec les entreprises concernées des conventions de remboursement à hauteur de plusieurs millions de francs⁷². Dans le cas des VBL, l'entreprise a contesté en justice la décision de remboursement de l'OFT relative au montant dû à la Confédération ; en 2023, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a confirmé en grande partie la position de l'office⁷³. L'OFT a également exigé des entreprises de transport concernées qu'elles vérifient en profondeur leurs processus et leurs contrôles dans le domaine des subventions.

Dans quelques cas (BLS, VBL), l'OFT a déposé des plaintes pénales auprès des ministères publics cantonaux après avoir constaté des indices d'actes frauduleux intentionnels⁷⁴. Fin 2021, appelé à se prononcer sur la plainte concernant BLS, le Tribunal pénal fédéral (TPF) est arrivé à la conclusion qu'il ne revenait pas au ministère public du canton de Berne mais à l'OFT lui-même de mener la procédure pénale dans un tel cas. Suite à ce jugement, l'OFT a ouvert des procédures pénales concernant les affaires BLS et Bus Ostschweiz⁷⁵. Début 2025, à l'issue des enquêtes préliminaires, l'office a transmis les dossiers pour évaluation aux tribunaux des cantons de Saint-Gall et de Berne⁷⁶. La procédure pénale relative à VBL, quant à elle, a été menée par les instances judiciaires cantonales.

La CdG-E n'a pas procédé à des clarifications approfondies concernant ces cas, mais a échangé avec l'OFT en 2020 et 2021 sur les enseignements généraux tirés de ceux-ci sur le plan de la surveillance. L'office a souligné que l'affaire CarPostal avait mené l'ensemble des acteurs à accorder plus d'attention à l'utilisation correcte des subventions. Cet élément, ainsi que le renforcement des contrôles réalisés par l'OFT, ont contribué à la révélation des nouveaux cas d'irrégularités. Le directeur de l'office de l'époque a souligné que tous les cas découverts dataient d'avant la révélation de l'affaire CarPostal. Il a estimé que les mesures de renfor-

⁷⁰ Transmission de fausses informations à l'OFT sur les quantités transportées

⁷¹ Début 2020, l'office a signalé cette affaire au Ministère public de la Confédération (MPC). A l'issue de la procédure, la personne fautive a été condamnée à une peine pécuniaire avec sursis et à la réparation du préjudice. Cf. Les irrégularités du financement des voies de raccordement sont instruites, communiqué de presse de l'OFT du 17.11.2020

⁷² Remboursement de 60 millions de francs suite aux « affaires de subventions » dans les transports publics, communiqué de presse de l'OFT du 9.4.2021

⁷³ La société de transports publics de Lucerne contrainte de rembourser des subventions, communiqué de presse du TAF du 23.8.2023. VBL a renoncé à faire recours contre cette décision auprès du Tribunal fédéral.

⁷⁴ L'OFT dépose des plaintes pénales contre le BLS et contre les Verkehrsbetriebe Luzern, communiqué de presse de l'OFT du 24.11.2020

⁷⁵ L'OFT ouvre une enquête pénale dans deux cas d'abus de subventions, communiqué de presse de l'OFT du 23.6.2022

⁷⁶ L'OFT transmet des cas de fraude présumée aux subventions devant les tribunaux, communiqué de presse de l'OFT du 8.1.2025. Parallèlement à l'accusation, l'OFT a déposé une plainte pénale auprès des ministères publics de Saint-Gall et Berne, afin que ceux-ci enquêtent sur les éventuels préjudices portés aux cantons concernés dans ces affaires.

cement de la surveillance devraient permettre de détecter plus facilement les erreurs ou abus existants et de prévenir l'apparition de nouveaux cas, même si ceux-ci ne peuvent pas être totalement exclus.

Le Conseil fédéral a estimé, en 2020, que ces nouveaux cas ne nécessitaient pas de mesures supplémentaires en lien avec la surveillance exercée par l'OFT.

En juin 2025, l'OFT a indiqué à la CdG-E qu'il n'avait pas identifié, depuis 2023, d'autres irrégularités de grande ampleur dans le domaine du TRV subventionné⁷⁷.

Ces affaires – tout comme la procédure menée par fedpol dans le cas de CarPostal – ont soulevé des questions concernant la responsabilité pour la conduite des procédures pénales dans les cas d'irrégularités liés au TRV subventionné⁷⁸. La CdG-E fera part de son appréciation sur ce point, en temps voulu, dans le cadre d'un rapport séparé (cf. ch. 1.2).

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E tire un bilan positif des mesures mises en place par le Conseil fédéral et l'OFT depuis 2019 afin de renforcer et d'optimiser la surveillance sur les entreprises bénéficiant de subventions pour le TRV. Elle constate que des efforts particuliers ont été entrepris pour clarifier les règles en vigueur et leur interprétation. La commission juge opportun que les exigences envers les entreprises en matière de tenue et de contrôle de leur comptabilité dans le domaine du TRV aient été durcies. Elle salue également le renforcement des ressources allouées à l'OFT dans le domaine de la surveillance et l'augmentation du nombre de contrôles réalisés par la section Révision.

⁷⁷ L'OFT a mentionné un seul cas supplémentaire identifié depuis 2023. Celui-ci concernait le transfert prévu de certains actifs de la société STI Bus AG à une société sœur, qui aurait eu un impact sur le montant de l'indemnisation. Un contrôle a permis de suspendre le transfert à temps.

⁷⁸ La Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) a également approfondi cette question et adressé des recommandations au Conseil fédéral ; cf. à ce sujet Rapport d'activités 2023 de la DélFin (FF 2024 1663, ch. 5.8.2)

La CdG-E note que diverses mesures ont été prises pour améliorer la séparation des tâches et l'indépendance des contrôles au sein de l'OFT. Elle constate néanmoins que, sur le plan organisationnel, les rôles de commande et de surveillance du TRV continuent à être assumés par la même division de l'office. Comme elle l'avait déjà indiqué dans son rapport de 2019, la commission estime qu'un tel regroupement peut se justifier, dans la mesure où les deux tâches font partie d'un même processus. Elle juge toutefois important que l'OFT porte une attention accrue aux risques liés à une telle organisation (en particulier le potentiel manque d'esprit critique face aux entreprises surveillées) et sensibilise régulièrement les collaboratrices et collaborateurs concernés à cette question.

La commission salue le renforcement de la coordination entre l'OFT et les autres organes chargés de tâches de surveillance (offices cantonaux des transports, contrôles des finances, services de révision) et la clarification des rôles des différents acteurs. Elle invite l'OFT à poursuivre ses efforts pour une répartition appropriée des contrôles et une bonne circulation des informations.

La CdG-E constate en outre avec satisfaction que plusieurs éléments importants du nouveau système de surveillance – notamment l'accès de l'OFT aux informations des entreprises et l'échange d'informations avec les cantons – ont été ancrés au niveau de la loi lors de la révision de la LTV. Ce nouveau cadre légal permet de combler certaines faiblesses constatées dans l'affaire CarPostal.

Enfin, la CdG-E relève que le renforcement de la surveillance a déjà porté ses fruits, puisqu'il a permis à l'OFT, depuis 2020, d'identifier et traiter plusieurs autres cas d'irrégularités et d'obtenir le remboursement de plusieurs dizaines de millions de francs de subventions indûment perçues. Elle salue les efforts importants de l'OFT pour le traitement de ces cas. Comme l'office, la commission estime que le renforcement de la surveillance a également un clair effet préventif. Elle constate d'ailleurs que, depuis 2023, aucune nouvelle affaire d'irrégularités de grande ampleur n'a été découverte. Elle part du principe que, dans le nouveau système de surveillance, un cas comme celui de CarPostal ne serait probablement plus possible ou serait décelé beaucoup plus rapidement.

Au vu de ces éléments, la CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation 4 est mise en œuvre. Elle invite le Conseil fédéral à veiller à ce que le nouveau système de surveillance sur le TRV soit continuellement optimisé, sur la base des expériences réalisées, et que des échanges étroits continuent d'être entretenus sur ce thème avec les entreprises et les autres autorités concernées.

4.5 **Recommandation 5 – Éléments de l’activité des entreprises considérés comme stratégiques pour la Confédération en tant que propriétaire**

Recommandation 5 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à élaborer des critères et une catégorisation afin de déterminer quels éléments de l’activité des entreprises proches de la Confédération sont considérés comme « stratégiques pour la Confédération en tant que propriétaire ». Ces éléments seront soumis à un suivi plus étroit par le Conseil fédéral, les départements propriétaires et l’AFF ; ils figureront notamment systématiquement à l’ordre du jour des entretiens trimestriels avec les entreprises.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral s’est déclaré prêt à accepter la recommandation et a présenté la liste des activités des entreprises qu’il considère comme stratégiques. En lien avec cet aspect, il a précisé qu’il souhaitait aménager de manière plus prospective les entretiens trimestriels avec les entreprises. Il a aussi rappelé que le Parlement et le Conseil fédéral peuvent préciser des aspects stratégiques importants dans la loi d’organisation de chaque entreprise et dans les dispositions d’exécution.

Invité par la CdG-E à fournir des précisions sur la manière dont les éléments stratégiques seraient abordés avec les entreprises, le Conseil fédéral a indiqué que ceux-ci devaient être mis à l’ordre du jour des entretiens « lorsque cela est nécessaire concrètement ». Il a précisé qu’il ne jugeait pas judicieux ni approprié d’élaborer une méthodologie visant à déterminer plus précisément quels éléments doivent être systématiquement ou régulièrement mis à l’ordre du jour. Selon le Conseil fédéral, cette planification doit être réalisée « en fonction de la situation et des besoins »⁷⁹.

Dans le rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire⁸⁰, le Conseil fédéral a une nouvelle fois présenté la liste des éléments qu’il considère comme stratégiques. En comparaison avec l’avis de 2020, il a ajouté un élément dans la liste, portant sur la prise en compte d’éventuels conflits d’objectifs. Le Conseil fédéral a également établi dans son rapport une liste des sujets possibles pouvant être abordés lors des entretiens. Il a toutefois précisé qu’il n’était ni nécessaire ni possible de discuter de tous les sujets lors de chaque entretien, que les thèmes devaient être adaptés aux circonstances spécifiques de chaque entité et que des priorités devaient être fixées.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E salue le fait que le Conseil fédéral ait élaboré et publié une liste des éléments de l’activité des entreprises qu’il considère comme stratégiques. De son point de vue, cette liste apporte une clarification bienvenue pour l’interprétation du terme « stratégique » dans le contexte du gouvernement d’entreprise de la Confédération. La commission considère que les éléments cités par le Conseil fédéral sont pertinents.

⁷⁹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

⁸⁰ Ch. 5.1.6

Elle juge approprié que la question des conflits d'objectifs y ait été ajoutée en 2021 (cf. à ce sujet ch. 4.6).

La commission prend note que le Conseil fédéral ne souhaite pas élaborer de méthodologie plus précise pour déterminer quels éléments doivent être abordés systématiquement lors des entretiens avec les entreprises. Elle juge compréhensible qu'une certaine flexibilité soit maintenue concernant l'ordre du jour et que les sujets soient sélectionnés en fonction des circonstances de chaque entité. Aux yeux de la CdG-E, il serait toutefois opportun que les services propriétaires veillent à ce que chaque élément stratégique soit abordé au moins une fois par année avec les entreprises. Elle part du principe que certains aspects, comme la réalisation économiquement durable du mandat légal, la préservation de la stabilité financière de l'entreprise ou les risques de réputation sont de toute manière abordés régulièrement, au vu de leur caractère central dans la conduite des affaires.

Plus globalement, la CdG-E estime qu'une attention particulière devrait être apportée, ces prochaines années, à la manière dont les entretiens avec les entreprises sont structurés (cf. chap. 4.9).

La CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation est mise en œuvre au niveau conceptionnel. Elle s'informerera, dans le cadre du contrôle de suivi, sur la manière dont les éléments figurant dans la liste du Conseil fédéral ont été abordés avec les entreprises dans la pratique. Concernant la fonction et l'organisation des entretiens, elle renvoie également au ch. 4.9.

4.6 **Recommandation 6 – Identification et traitement des conflits d'objectifs**

Recommandation 6 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que les conflits d'objectifs (internes et externes) auxquels sont confrontées les entreprises proches de la Confédération soient identifiés et traités de manière adéquate. [...] Une attention particulière sera en outre portée à ces aspects dans le cadre des entretiens périodiques avec les entreprises ainsi que lors du renouvellement des objectifs stratégiques.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a estimé que la recommandation était déjà réalisée sur le plan matériel. Il a souligné qu'il s'efforçait déjà d'éviter les conflits d'objectifs au moment de formuler ou de renouveler les objectifs stratégiques et que, lorsqu'un conflit ne pouvait être résolu par le biais des objectifs, il recourait notamment aux entretiens avec l'entreprise pour trouver des solutions appropriées. Il a par ailleurs estimé qu'une priorisation des objectifs stratégiques établie à l'avance serait trop rigide. Il a souligné qu'il revenait au conseil d'administration d'identifier à temps les conflits d'objectifs, de les traiter et de savoir quand solliciter le propriétaire.

Le Conseil fédéral a également pris position concernant le conflit d'objectifs spécifique relatif à CarPostal. Les faits pertinents et l'appréciation de la CdG-E sur ce point sont présentés au ch. 4.1.

En outre, le Conseil fédéral a consacré plusieurs passages de son rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire à la question des conflits d'objectifs⁸¹. Il a notamment évoqué le double rôle assumé par la Confédération face aux entités devenues autonomes (garantie de l'exécution des tâches et rôle de propriétaire) et reconnu que celui-ci pouvait entraîner des tensions, voire des conflits⁸². Il a souligné que la nécessité de gérer des objectifs contradictoires faisait partie du quotidien de toute direction d'entreprise. Selon lui, « dans les sociétés détenues en partie par l'Etat, il arrive régulièrement que la poursuite de l'intérêt public s'associe à la recherche de profits appropriés, but accessoire compatible avec le développement de l'entreprise et l'exécution des tâches ». Le Conseil fédéral a souligné une nouvelle fois qu'il revenait au conseil d'administration et à la direction produire le meilleur résultat possible en tant compte des différentes exigences en présence. Il a également répété que fixer à l'avance une priorisation abstraite des objectifs entraînerait à son avis un pilotage opérationnel excessif tout en engageant le propriétaire de manière indésirable. Selon l'AFF, l'important pour le propriétaire est que les conflits d'objectifs soient mis en évidence, afin de permettre des décisions en toute connaissance des intérêts en jeu ainsi qu'une fixation délibérée des priorités⁸³. Le Conseil fédéral a par ailleurs souligné que l'implication des offices spécialisés dans les entretiens préparatoires (cf. ch. 4.9 et 4.14) pouvait contribuer à identifier à un stade précoce les conflits d'objectifs.

Pour terminer, le Conseil fédéral a présenté à la CdG-E, en 2024⁸⁴, une vue d'ensemble des conflits d'objectifs les plus importants identifiés depuis 2020 pour les entreprises proches de la Confédération (cf. annexe). Il a relevé que la plupart de ces conflits étaient inhérents au système et existaient déjà avant 2020, mais qu'ils s'étaient accentués ces dernières années, partiellement à cause de la pandémie de COVID-19. Il a indiqué que ces conflits étaient régulièrement abordés lors des entretiens avec les entreprises.

⁸¹ Rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, ch. 3.2, 3.4 et 4.3.4

⁸² À ce propos, le Conseil fédéral fait notamment part dans son rapport des considérations suivantes (ch. 4.3.4) : « Les sociétés liées à la Confédération doivent concilier exigences sociales et opportunités économiques. Au niveau du propriétaire, cela se traduit par une contradiction latente entre l'intérêt de garantir que les tâches assignées aux entreprises (service universel, service public) soient exécutées avec la qualité et la rentabilité requises et celui d'assurer le succès économique et la valeur monétaire des entreprises. En même temps, seule une entreprise économiquement performante peut garantir à long terme l'exécution des tâches confiées avec un niveau de qualité élevé. En outre, les entreprises liées à la Confédération sont également confrontées aux attentes d'un grand nombre de parties prenantes, telles que les clients, les partenaires sociaux, les fournisseurs, les cantons et communes abritant des sites, qui attendent parfois d'elles un comportement contraire à leurs intérêts. Elles répondent à ces exigences par une stratégie de responsabilité des entreprises, dont les résultats sont présentés dans les rapports sur la durabilité. Dans le cadre des objectifs stratégiques, la Confédération, en tant que propriétaire, salue et encourage cet engagement social des entreprises qui lui sont liées. »

⁸³ Audition de l'AFF du 21.6.2021

⁸⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E est globalement satisfaite des explications fournies par le Conseil fédéral. Elle salue en particulier l'analyse approfondie relative aux conflits d'objectifs figurant dans le rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, qu'elle juge pertinente. Par ailleurs, elle juge approprié que le Conseil fédéral ait ajouté, en 2021, le thème des conflits d'objectifs à la liste des éléments de l'activité des entreprises qu'il considère comme stratégiques (cf. ch. 4.5).

La commission prend note que le Conseil fédéral s'engage à éviter autant que possible les conflits d'objectifs lors du renouvellement des objectifs stratégiques et à aborder régulièrement les conflits éventuels avec les entreprises. Du point de vue de la CdG-E, ces exigences n'étaient pas remplies dans le cas de CarPostal jusqu'en 2020 (cf. ch. 4.1).

La CdG-E juge compréhensibles les arguments présentés par le Conseil fédéral concernant l'impossibilité de prioriser les objectifs stratégiques à l'avance de manière abstraite. Elle est aussi d'avis qu'il revient en premier lieu au conseil d'administration d'identifier et de régler de tels conflits en fonction des circonstances particulières. Elle estime néanmoins que les services propriétaires ont une responsabilité subsidiaire et doivent s'assurer que de tels conflits, s'ils sont identifiés, soient traités de manière adéquate par les entreprises et discutés régulièrement. La commission souligne par ailleurs que les objectifs qui découlent des dispositions légales (lois d'organisation des entreprises ou lois sectorielles) priment dans tous les cas sur les autres objectifs.

La commission partage l'avis du Conseil fédéral qu'un renforcement des échanges entre les services propriétaires et les offices spécialisés peut contribuer à mieux identifier et résoudre les conflits d'objectifs (cf. aussi ch. 4.7 et 4.14). De tels échanges avaient fait défaut dans l'affaire CarPostal⁸⁵.

Enfin, la commission remercie le Conseil fédéral pour la vue d'ensemble des principaux conflits d'objectifs actuels des entreprises proches de la Confédération (cf. annexe 1). Ces exemples confirment la problématique de fond soulevée dans le rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire. En effet, les conflits mentionnés sont tous liés à la conjonction entre, d'un côté, l'exigence assignées aux entreprises de garantir des tâches de service universel ou de service public de haute qualité à la satisfaction de la population et des différents partenaires et, de l'autre, la nécessité d'assurer la stabilité ou le développement économique de l'entreprise dans un environnement concurrentiel. Globalement, la CdG-E relève positivement que les principaux conflits d'objectifs des entreprises proches de la Confédération sont donc identifiés et reconnus par le Conseil fédéral, qu'ils sont abordés régulièrement avec les entreprises et que des mesures sont examinées pour les résoudre autant que possible. La commission constate que ces conflits ont mené le Conseil fédéral à entamer, pour certaines entreprises (p. ex. Poste ou Swisscom), des réflexions approfondies sur la définition du mandat de service public assigné à l'entreprise ou du rôle de la Confédération en tant que propriétaire, ce qu'elle juge important.

⁸⁵ Cf. rapport de la CdG-E de 2019, ch. 8.2.3.1 et recommandation 14

Dans l'ensemble, la commission arrive à la conclusion que les entreprises proches de la Confédération, du fait de leur statut particulier, continueront inévitablement à être confrontés à des conflits d'objectifs. Elle constate néanmoins que le Conseil fédéral accorde désormais une attention plus élevée à cette problématique. Elle considère par conséquent que sa recommandation est mise en œuvre.

4.7 **Recommandation 7 – Consultation des autorités de surveillance sectorielle au sujet des objectifs stratégiques**

Recommandation 7 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que, lors de l'élaboration ou du renouvellement des objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération, les autorités de surveillance sectorielle concernées soient systématiquement consultées, afin qu'elles puissent lui signaler d'éventuels conflits d'objectifs. Le cas échéant, des adaptations seront apportées aux objectifs stratégiques afin d'éviter toute confusion.

Pour leurs activités réglementées par la législation fédérale, les entreprises proches de la Confédération sont soumises à diverses autorités de surveillance sectorielle. Il peut s'agir d'offices fédéraux, tels que l'OFT pour les CFF ou CarPostal, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) pour la Poste et Swisscom ou l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) pour Skyguide⁸⁶. Il peut également s'agir d'autorités fédérales indépendantes de surveillance et de régulation, telles que la Commission fédérale de la concurrence (COMCO), l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou la Commission fédérale de la poste (PostCom).

Dans son rapport de 2019, la CdG-E avait jugé nécessaire que les services propriétaires renforcent leur coordination avec les autorités de surveillance sectorielle, notamment en consultant ces dernières sur les objectifs stratégiques des entreprises (recommandation 7), mais aussi en encourageant plus globalement l'échange d'informations avec elles (recommandation 14, cf. ch. 4.14) et en garantissant la transparence des entreprises vis-à-vis des autorités de surveillance sectorielle (recommandation 15, cf. ch. 4.15).

⁸⁶ L'OFT, l'OFAC et l'OFCOM sont tous trois rattachés hiérarchiquement au DETEC. Cela a pour conséquence que le DETEC, en tant que département, cumule deux rôles vis-à-vis des entreprises qui lui sont liées : d'un côté le rôle de propriétaire (exercé par le SG-DETEC conjointement avec l'AFF et, dans le cas de Skyguide, du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports [DDPS]) et de l'autre celui de conduite des offices chargés de la surveillance sectorielle. Selon les cas, ces deux rôles peuvent poursuivre des objectifs divergents.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a fait valoir que les autorités de surveillance sectorielle étaient le plus souvent déjà impliquées dans la révision des objectifs stratégiques, au plus tard lors de la consultation des offices portant sur la proposition du Conseil fédéral y relative. Il en a conclu que la recommandation était déjà mise en œuvre. Il a précisé que les départements continueraient d'accorder une attention particulière au cercle des destinataires de ces consultations.

Interrogé par la CdG-E sur l'opportunité d'intégrer systématiquement les autorités de surveillance sectorielle dès le début du processus de révision des objectifs stratégiques, le Conseil fédéral a indiqué qu'il refusait une telle option (au sens d'une participation égale à celle des services propriétaires). De son point de vue, la séparation institutionnelle des rôles de la Confédération en tant que propriétaire et en tant qu'organe de surveillance des entreprises doit absolument être maintenue, dans l'optique de la transparence de l'action de l'État. Il a néanmoins reconnu que, dans certains cas, l'expertise et les connaissances des autorités sectorielles pouvaient être importantes pour l'élaboration des objectifs stratégiques⁸⁷. Il a indiqué qu'il continuerait de consulter ponctuellement ces autorités au début du processus si nécessaire, notamment en ce qui concerne les changements prévisibles dans le contexte réglementaire⁸⁸.

En 2024⁸⁹, le Conseil fédéral a fourni à la CdG-E des exemples dans lesquels les autorités de surveillance sectorielle ont été associées à la révision des objectifs stratégiques, soit lors des discussions préparatoires⁹⁰, soit lors de la consultation des offices⁹¹.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E prend acte que le Conseil fédéral est disposé à intégrer les autorités de surveillance sectorielle dès le début du processus de révision des objectifs stratégiques, lorsque cela est jugé opportun. Elle constate toutefois qu'en l'état actuel, une telle procédure n'est que rarement appliquée, en l'occurrence uniquement pour l'OFAC en lien avec les objectifs de Skyguide.

La commission relève que les autorités de surveillance sectorielle ont toujours la possibilité de faire part de leurs remarques lors de la consultation des offices concernant les objectifs stratégiques. Dans le cadre de ces consultations, l'OFCOM et l'OFT ont à plusieurs reprises pris position ces dernières années. La CdG-E constate néanmoins aussi que cette consultation intervient relativement tard dans le processus de l'élaboration des objectifs.

⁸⁷ Notamment lorsque la réglementation a un impact significatif sur la marche des affaires de l'entreprise (p. ex. impact des prescriptions européennes sur les finances de Skyguide).

⁸⁸ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

⁸⁹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

⁹⁰ Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) lors de la révision des objectifs stratégiques assignés à Skyguide pour la période 2024-2027.

⁹¹ Office fédéral de la communication (OFCOM) lors de la révision des objectifs stratégiques assignés à Swisscom pour la période 2022-2025, OFT lors de la révision des objectifs stratégiques assignés aux CFF pour la période 2024-2027.

Pour la CdG-E, il est clair que les rôles de la Confédération doivent être clairement distingués et que les services propriétaires assument la conduite pour la fixation des objectifs stratégiques des entreprises. Sur le principe toutefois, le fait que le Conseil fédéral ait opté, dans l'organisation de l'administration, pour un cumul des rôles de propriétaire et de surveillance de certaines entreprises au sein d'un même département⁹² ne devrait pas empêcher des échanges entre les services responsables lorsque cela s'avère nécessaire. Pour la commission, de tels échanges ne sont pas problématiques, du moment que les rôles et les responsabilités décisionnelles des services sont définis de manière claire et respectés (cf. à ce sujet également ch. 4.14).

Du point de vue de la CdG-E, l'expertise et les constatations des autorités de surveillance sectorielle sont une source d'information importante pour la fixation ou l'adaptation des objectifs stratégiques. La commission demande donc que les services propriétaires examinent à l'avenir systématiquement, au début du processus de révision des objectifs stratégiques et sur la base des expériences de la période stratégique écoulée, la nécessité de mener un échange avec les offices chargés de la surveillance sectorielle (notamment l'OFCOM pour Swisscom et la Poste et l'OFT pour les CFF et la Poste), afin de tirer avec elles un bilan de la période stratégique écoulée, d'identifier d'éventuels conflits d'objectifs et de discuter des perspectives pour la période à venir. Il va de soi que la décision finale concernant la prise en compte (ou non) des remarques des autorités sectorielles revient toujours aux services propriétaires. La CdG-E attend également que les services propriétaires tiennent compte, lors du renouvellement des objectifs, des décisions et appréciations émises par les autres autorités indépendantes de surveillance et de régulation (p. ex. FINMA, COMCO, PostCom, etc.).

Au vu de ces éléments, la commission arrive à la conclusion que sa recommandation n'est que partiellement mise en œuvre. Elle s'informerá, lors du contrôle de suivi, sur les évolutions en la matière.

4.8 **Recommandation 8 – Respect par les entreprises de la législation sur l'archivage**

Recommandation 8 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que l'ensemble des établissements fédéraux autonomes soumis à la législation sur l'archivage respectent à l'avenir celle-ci de manière scrupuleuse, et que cet aspect soit mentionné de manière adéquate au sein des objectifs stratégiques des entreprises.

⁹² En l'occurrence le DETEC en ce qui concerne la Poste, les CFF, Swisscom et Skyguide (pour cette dernière entreprise, le rôle de propriétaire est assumé conjointement par le DETEC et le DDPS avec l'AFF).

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a confirmé qu'il était tenu, conformément à la loi et l'ordonnance sur l'archivage (LAR et OLAr)⁹³, de garantir que les entreprises proches de la Confédération respectent la législation fédérale sur l'archivage en leur qualité de « services qui archivent eux-mêmes leurs documents »⁹⁴. Il a indiqué qu'il tiendrait compte des enseignements de l'affaire CarPostal et qu'il réglerait les éventuels problèmes structurels liés à l'archivage avec la Poste et les AFS. Il a également souligné que la LAR était en cours d'évaluation⁹⁵ et que le respect de la législation et le devoir de surveillance des AFS seraient réexaminés dans ce contexte.

Le Conseil fédéral a par contre rejeté, dans son avis, la proposition de mentionner le respect de la législation sur l'archivage dans les objectifs stratégiques des entreprises proches de la Confédération. Il a fait valoir qu'il n'incluait dans ces derniers aucune prescription déjà clairement énoncée dans les lois et les ordonnances, considérant que le respect de la législation est une condition préalable non écrite pour toutes les entreprises proches de la Confédération. Il a toutefois fait part de sa volonté d'ajouter dans les objectifs l'obligation de disposer d'un système de gestion de la conformité (*Compliance Management System*, CMS) et ainsi de donner un poids plus important au respect de la législation. L'introduction du CMS dans les entreprises et son impact sont approfondis au ch. 4.10.

Entre 2020 et 2025, la CdG-E s'est régulièrement informée de l'avancée des clarifications concernant l'archivage dans les entreprises proches de la Confédération. Elle a collecté des informations à ce sujet auprès des AFS, des services propriétaires et de plusieurs entreprises⁹⁶.

L'évaluation de la LAR a été publiée fin 2020⁹⁷. Elle est notamment arrivée à la conclusion que les pratiques des services qui archivent de manière autonome ne répondaient pas toujours aux conditions posées par la LAR et que les attentes envers ces entités devraient être précisées. Les auteurs ont également estimé que le champ d'application de la LAR devait être clarifié en ce qui concerne les entités auxquelles sont déléguées des tâches de la Confédération. Enfin, ils ont recommandé de repenser la

⁹³ Loi fédérale du 26.6.1998 sur l'archivage (LAR ; RS 152.1) ; ordonnance du 8.9.1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (Ordonnance sur l'archivage, OLAr ; RS 152.11)

⁹⁴ Selon l'annexe 2 de l'OLAr, les entités suivantes sont considérées comme des services qui archivent eux-mêmes leurs documents : Poste, Ecoles polytechniques fédérales (instituts de recherche compris), CFF, SUVA, Swissmedic et Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN). Par ailleurs, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI), la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA) et l'Institut fédéral de métrologie (METAS) sont « soumis à l'obligation de proposer leurs documents aux AFS ».

⁹⁵ Cette évaluation faisait suite à l'adoption par le Conseil des Etats du Po. Janiak « Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage » du 27.2.2018 (18.3029)

⁹⁶ Lettres des AFS à la CdG-E du 4.2.2022, du 24.1.2023, du 29.11.2024 et du 13.2.2025 (*non publiées*) ; lettre du DETEC à la CdG-E du 23.5.2022 (*non publiée*) ; audition des AFS du 21.3.2022 ; auditions du DETEC, de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide du 28-29.4.2022 et du 10-11.4.2025. La CdG-E a concentré ses clarifications sur les entreprises suivantes : Poste, CFF, Swisscom, Skyguide.

⁹⁷ Bolliger, Christian / Gerber, Michèle / Cottier, Bertil (2020) : Évaluation de la loi fédérale sur l'archivage (LAR), rapport final du 17.12.2020, en particulier chap. 12 et 15.3.

relation entre les AFS et les services soumis à l'archivage obligatoire et de clarifier le rôle et les compétences des AFS dans de tels cas⁹⁸.

Dans un rapport publié en septembre 2021⁹⁹, le Conseil fédéral a annoncé qu'il approuvait les axes d'intervention et recommandations de l'évaluation. Il a notamment chargé les AFS d'examiner, sur cette base, si une adaptation du cadre légal était nécessaire. En juin 2022, il est arrivé à la conclusion qu'une modification de l'OLAr couplée à une adaptation de la pratique des AFS serait suffisante et a renoncé à lancer une révision de la LAr¹⁰⁰.

En 2023, les AFS ont lancé une consultation concernant le projet de révision de l'OLAr. Celui-ci a suscité de vives oppositions de la part de certaines entreprises et des services propriétaires¹⁰¹, suite à quoi le chef du DFI de l'époque a suspendu la révision. Pour clarifier les questions litigieuses, les AFS ont demandé une expertise juridique à l'Office fédéral de la justice (OFJ). Dans son avis de droit de juillet 2024¹⁰², l'OFJ a confirmé que les entreprises étaient soumises à la législation sur l'archivage en ce qui concerne les tâches de la Confédération qui leur sont confiées, et cela même si certaines d'entre elles (p. ex. Swisscom, Skyguide ou RUAG) ne sont pas explicitement mentionnées dans l'OLAr. L'OFJ a toutefois aussi constaté que la réglementation actuelle manquait de clarté, que l'OLAr entraînait partiellement en contradiction avec la LAr et que ses annexes étaient entachées d'erreurs. Il en a conclu qu'une révision de l'ordonnance était indiquée.

Fin 2024, les AFS ont informé la CdG-E que la poursuite des travaux de révision de l'OLAr était suspendue en raison de clarifications liées à la mise en œuvre de la nouvelle loi sur la sécurité de l'information (LSI)¹⁰³. Selon les explications de l'office, l'application de la LSI aux fonds d'archives pourrait également nécessiter une révision de l'OLAr¹⁰⁴. Les AFS ont par conséquent décidé de différer la révision de l'ordonnance de manière à traiter tous les points dans un même projet. Début 2025, les AFS ont indiqué qu'elles n'étaient pas en mesure d'élaborer un calendrier fiable pour cette révision tant que les dispositions d'exécution de la LSI n'auront pas été adoptées¹⁰⁵.

⁹⁸ Parmi les 54 recommandations formulées dans l'évaluation, les recommandations 1-4 et 36-41 (principes directeurs 6, 7 et 8) concernent plus spécifiquement les services qui archivent eux-mêmes leurs documents.

⁹⁹ Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage : évaluation et suite de la procédure, rapport du Conseil fédéral du 1.9.2021 en réponse au postulat Janiak 18.3029 du 27.2.2018, en particulier chap. 4.6 à 4.8.

¹⁰⁰ Adaptation de la pratique de l'archivage, communiqué de presse du Conseil fédéral du 29.6.2022

¹⁰¹ Le projet prévoyait notamment l'inclusion expresse de Swisscom, Skyguide et RUAG dans le champ d'application de la législation sur l'archivage.

¹⁰² Gutachten zur Archivierungspflichtigkeit der dezentralen Bundesverwaltung nach BGA, avis de droit de l'OFJ du 3.7.2024 (*uniquement disponible en allemand*)

¹⁰³ Loi fédérale du 18.12.2020 sur la sécurité de l'information (LSI ; RS 128)

¹⁰⁴ Les clarifications concernent notamment le champ d'application de la LSI aux entreprises proches de la Confédération (art. 2, al. 2, let. e et al. 3 à 5, LSI). Selon les AFS, cet aspect aurait un impact sur l'assujettissement des entreprises à la législation sur l'archivage.

¹⁰⁵ La LSI est entrée en vigueur le 1.1.2024. Les dispositions d'exécution, élaborées par le Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité (SEPOS), étaient initialement prévues pour l'été 2024. Leur parution a ensuite été repoussée à l'été 2025.

Sur la base des informations qu'elle a collectées, la CdG-E fait les constatations suivantes concernant l'archivage dans les entreprises proches de la Confédération :

- *Surveillance des AFS* : Les AFS n'exercent qu'une surveillance restreinte sur la pratique d'archivage des entreprises proches de la Confédération, au vu des ressources limitées de l'office et de la taille importante des entreprises. Selon l'OLAr (art. 8), les AFS disposent de trois instruments pour contrôler et garantir la conformité légale de l'archivage au sein des services – respectivement des entreprises – qui archivent eux-mêmes leurs documents : la conclusion d'accords avec les services concernés¹⁰⁶, un droit d'inspection et de contrôle¹⁰⁷ et un droit de révocation de l'archivage autonome¹⁰⁸. Ces instruments ne sont toutefois utilisés que de manière limitée. Ainsi, des accords d'archivage n'existent que pour une partie des entreprises et services concernés et ils n'ont plus été actualisés depuis plusieurs années¹⁰⁹. À la connaissance de la CdG-E, les AFS n'ont pas fait usage de leurs droits d'inspection, de contrôle et de révocation vis-à-vis des entreprises ces dernières années. Les AFS misent essentiellement sur la coopération volontaire des entreprises et sur les échanges avec les services propriétaires pour garantir le respect de la législation.
- *Appréciation de l'AFS*¹¹⁰ : Selon les AFS, la qualité de l'archivage au sein des entreprises proches de la Confédération est très variable et dépend beaucoup de leur sensibilité à ce thème¹¹¹. L'office juge nécessaire que des normes et critères uniformes en matière de qualité soient définis. Les AFS émettent également des doutes concernant le respect par certaines entreprises des normes régissant l'accès du public aux archives¹¹² ou la possibilité de recourir en cas de rejet d'une demande de consultation¹¹³.
- *Appréciation des entreprises*¹¹⁴ : Les entreprises interrogées n'identifient pas de nécessité d'agir particulière dans ce domaine. La Poste et les CFF considèrent qu'elles archivent leurs documents conformément à la législation et jugent que leur collaboration avec les AFS est satisfaisante. Elles n'estiment pas nécessaire de mener des clarifications supplémentaires ou de mettre à jour leurs accords sur l'archivage. Swisscom et Skyguide, de leur côté, étaient jusqu'à présent d'avis qu'elles n'étaient pas soumises à la législation fédérale sur l'archivage (cf. aussi

¹⁰⁶ Ces accords définissent les modalités concrètes de l'archivage. Ils mentionnent notamment l'obligation légale de consulter les AFS pour déterminer la valeur archivistique des documents.

¹⁰⁷ Les AFS peuvent visiter les bureaux des archives courantes ou les services chargés de la gestion des informations et contrôler l'état des documents qui y sont conservés.

¹⁰⁸ Si l'obligation d'archivage n'est pas respectée ou ne l'est pas conformément aux principes de la loi, les AFS ont la possibilité de révoquer l'archivage autonome au profit d'un archivage par les AFS.

¹⁰⁹ Selon les indications des AFS, les derniers accords ont été actualisés en 2018.

¹¹⁰ Lettre des AFS à la CdG-E du 4.2.2022 (*non publiée*) ; audition des AFS du 21.3.2022

¹¹¹ Les AFS citent les CFF, le domaine des EPF et PostFinance comme exemples positifs.

¹¹² Art. 9-16 LAr et art. 10-22 OLA r

¹¹³ Selon les AFS, par exemple, la Poste ne se considère pas habilitée à rendre une décision au sens de l'art. 22 OLA r en cas de refus de consultation, de sorte que les requérants n'ont aucune décision formelle à attaquer en justice en cas de rejet de leur demande.

¹¹⁴ Auditions de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide du 28-29.4.2022 et du 10-11.4.2025

plus bas). Ces entreprises ne disposent pas d'accord sur l'archivage avec les AFS et entretiennent uniquement des contacts ponctuels avec l'office.

Le principal point litigieux en lien avec le projet de révision de l'OLAr en cours concerne la délimitation du champ d'application de la législation sur l'archivage. Il s'agit, premièrement, de déterminer plus clairement dans la législation quelles entreprises sont soumises à celle-ci¹¹⁵. Swisscom, Skyguide et RUAG mettent en doute l'existence d'une base légale suffisante pour étendre le périmètre de la législation à leurs activités. Deuxièmement, il s'agit de délimiter les « tâches publiques de la Confédération » assumées par les entreprises concernées, afin de déterminer quels domaines d'activité de celles-ci doivent répondre aux exigences de la loi. Un troisième point ouvert concerne la portée de la législation sur l'archivage pour les filiales des entreprises¹¹⁶.

Les entreprises et les services propriétaires ont pris acte des conclusions de l'avis de droit de l'OFJ de 2024 (cf. plus haut)¹¹⁷. Les CFF et la Poste estiment que cette expertise n'implique pas d'adaptation en ce qui les concerne. Swisscom salue le fait que l'avis de droit établisse une base de discussion pour les prochaines étapes au niveau législatif, mais estime que l'analyse est peu nuancée et que les circonstances particulières qui distinguent Swisscom des autres entreprises ne sont pas suffisamment prises en compte¹¹⁸. L'entreprise a indiqué qu'elle était en contact avec les AFS afin de clarifier les points en suspens et, si possible, trouver une solution consensuelle à la question de l'archivage. Skyguide prend acte du fait que l'expertise conclut que l'entreprise est soumise à l'obligation d'archivage, contrairement à ce qu'elle estimait jusqu'ici. Skyguide souligne qu'une telle obligation impliquerait pour elle des efforts et des coûts considérables.

En avril 2025, le chef du DETEC a reconnu face aux CdG une nécessité d'agir dans ce domaine¹¹⁹. Il a souligné l'importance de clarifier quelles activités des entreprises (en particulier Swisscom et Skyguide) constituaient des tâches publiques soumises à l'obligation d'archivage et comment cet archivage serait financé. Il a indiqué que les services propriétaires attendaient des AFS une nouvelle proposition de révision de

¹¹⁵ Selon l'art. 1, al. 1, LAr, la loi s'applique aux « établissements fédéraux autonomes » (let. e) ainsi qu'aux « autres personnes de droit public ou privé [...] pour autant qu'elles effectuent des tâches d'exécution que la Confédération leur a déléguées » (let. h). Selon l'interprétation de l'OFJ, la première catégorie concerne les unités de l'administration décentralisée constituées en tant qu'établissements autonomes, tandis que la deuxième couvre les « organisations et personnes de droit public ou privé extérieures à l'administration fédérale » au sens de l'art. 2, al. 4, de la loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010). L'OFJ arrive à la conclusion que les bases légales actuelles ne permettent pas de déterminer clairement quelles unités doivent être assignées à ces catégories.

¹¹⁶ Ainsi, les CFF estiment que ses filiales sont exemptées de l'obligation d'archivage, tandis que PostFinance (filiale de la Poste) dispose de son propre accord sur l'archivage et entretient des contacts réguliers avec les AFS.

¹¹⁷ Auditions de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide du 10-11.4.2025

¹¹⁸ Notamment le fait que Swisscom agit exclusivement dans un domaine régi par le droit privé et sur un marché des télécommunications concurrentiel. Dans ce contexte, Swisscom juge discutable de qualifier l'activité et la fonction actuelles de l'entreprise d'étatiques. L'entreprise reconnaît que certains domaines de son activité passée (liée à l'ancienne régie PTT) sont soumis à l'obligation d'archivage.

¹¹⁹ Audition du DETEC du 10.4.2025

l'ordonnance et qu'ils soutiendraient l'office pour la clarification des questions ouvertes. Il a confirmé que cette question concernait l'ensemble des entreprises proches de la Confédération, tous domaines confondus.

Excursus : archivage au sein de la Poste

Dans son rapport de 2019, la CdG-E avait constaté que la qualité des archives de la Poste en lien avec l'affaire CarPostal était insuffisante. L'entreprise disposait néanmoins, depuis 2000, d'un accord avec les AFS, régissant notamment la détermination de la valeur archivistique, la conservation et l'utilisation des archives. En 2022, la CdG-E s'est informée auprès des AFS concernant la situation de l'archivage au sein de l'entreprise¹²⁰.

Les AFS émettent une appréciation mitigée à ce sujet. L'office entretient des contacts réguliers avec la Poste et constate que l'entreprise s'est dotée de normes en matière d'archivage. Néanmoins, sur le plan stratégique, les AFS estiment n'avoir pas pu établir jusqu'ici une collaboration régulière et globale avec l'entreprise.

La Poste remet chaque année aux AFS un rapport sur ses activités de conservation et d'archivage. L'entreprise répond aux remarques formulées par les AFS sur ce rapport. Toutefois, l'office indique ne pas être mesure de savoir si celles-ci sont prises en compte. De manière générale, les AFS estiment ne pas disposer d'informations suffisantes pour évaluer correctement la qualité d'archivage de la Poste.

En 2015, après la conversion de la Poste en société anonyme de droit public, les AFS ont proposé de mettre à jour l'accord sur l'archivage de 2000, mais cette démarche n'a pas abouti et la Poste a mis un terme aux négociations en 2018¹²¹.

Les AFS sont d'avis qu'il serait nécessaire de renforcer la collaboration avec la Poste sur les plans stratégique et matériel et de mettre à jour l'accord sur l'archivage.

La Poste, de son côté¹²², a indiqué à la CdG-E qu'elle archivait ses documents selon les lois et ordonnances en vigueur et selon l'accord conclu avec les AFS. L'entreprise a promulgué une directive assortie d'un manuel afin de satisfaire aux exigences légales. Elle a souligné qu'elle informait les AFS une fois par année de l'état de l'archivage et qu'elle entretenait des échanges réguliers avec l'office concernant les questions spécifiques. Du point de vue de la Poste, il n'y a pas de nécessité de procéder à des clarifications ou de prendre des mesures supplémentaires dans ce domaine.

¹²⁰ Lettre des AFS à la CdG-E du 4.2.2022 (*non publiée*)

¹²¹ Les AFS et la Poste n'ont pas réussi à s'entendre en particulier sur la participation des AFS à la procédure de détermination de la valeur archivistique des documents fédéraux.

¹²² Auditions de la Poste du 28.4.2022 et du 10.4.2025

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation n'est pas encore mise en œuvre. Sur la base des informations collectées depuis 2020, elle estime que la situation en matière d'archivage au sein des entreprises proches de la Confédération doit encore être améliorée. Les cas étudiés montrent que les perceptions et les pratiques dans ce domaine varient largement selon les entreprises. En l'état actuel, il semble que les dispositions de la LAr et de l'OLAr (notamment en ce qui concerne l'accès aux archives) ne sont pas entièrement respectées par toutes les entreprises. Les AFS ne sont pas en mesure d'assumer entièrement leur rôle de surveillance et de faire respecter les dispositions de la législation. L'exemple de la Poste laisse par ailleurs entrevoir des divergences de vues entre les AFS et les entreprises au sujet de leurs rôles respectifs et de leur collaboration.

Pour la CdG-E, il est indispensable que l'OLAr soit révisée dès que possible pour pallier les manquements mis en évidence par l'évaluation de 2020 et l'avis de droit de l'OFJ de 2024. Le champ d'application de la législation sur l'archivage doit être délimité plus clairement : il faut définir quelles entreprises y sont soumises, quelles activités de ces entreprises sont considérées comme des « tâches publiques » au sens de la loi et quelles règles s'appliquent pour l'archivage dans leurs filiales. Les éventuelles exceptions à la loi devraient être explicitement justifiées.

Une fois ces clarifications réalisées, la CdG-E attend que les AFS et les entreprises s'accordent sur leurs rôles et tâches, sur les standards à appliquer en matière d'archivage et sur les modalités de leur collaboration. La commission estime nécessaire que les AFS concluent des accords avec tous les services qui archivent eux-mêmes leurs documents et que ceux-ci soient régulièrement actualisés.

Pour la CdG-E, il est clair que les entreprises proches de la Confédération sont soumises à des exigences moins élevées que l'administration fédérale centrale en matière d'archivage, au vu notamment de l'autonomie que la loi leur confère. Par ailleurs, il ne serait pas réaliste d'attendre des AFS qu'elles exercent une surveillance étendue sur les entreprises. Dans ce contexte, une mise en œuvre réussie de la législation passera inévitablement par une collaboration constructive entre les AFS et les entreprises. Celle-ci nécessite toutefois que l'ensemble des acteurs s'accordent sur les standards et procédures à appliquer en matière d'archivage, ainsi que sur les mesures possibles en cas de non-respect de ces derniers.

La CdG-E salue la volonté des services propriétaires et des entreprises de travailler activement avec les AFS à la clarification de ces questions. Elle juge approprié que ces travaux soient coordonnés avec ceux concernant la LSI, afin de tirer profit de certaines synergies. Néanmoins, au vu de la situation insatisfaisante qui perdure depuis de nombreuses années, elle prie le Conseil fédéral de s'assurer qu'un projet de révision de l'OLAr soit élaboré rapidement.

La commission prend acte des arguments du Conseil fédéral justifiant l'absence d'objectifs stratégiques sur l'archivage. Comme le Conseil fédéral, elle considère que le respect de la législation en vigueur devrait être une condition évidente pour toutes les entreprises. Elle constate néanmoins que, dans le domaine de l'archivage, cette condition n'est visiblement pas remplie pour l'instant. Pour la CdG-E, la question se pose de savoir si la récente introduction du CMS permettra de garantir à l'avenir le respect

par toutes les entreprises du cadre légal dans ce domaine. Une fois que le périmètre de la législation sur l'archivage aura été précisé, la CdG-E attend que le respect de ses prescriptions soit pris en compte dans le CMS des entreprises et que les éventuels cas problématiques soient signalés au propriétaire. Dans le cas où aucune amélioration significative ne devait survenir ces prochaines années dans ce domaine, la CdG-E se réserve la possibilité de demander l'ajout d'un objectif stratégique explicite concernant l'archivage.

Au vu du caractère transversal de cette recommandation, la CdG-E a décidé qu'elle continuerait à suivre celle-ci à l'avenir en-dehors de l'inspection relative à CarPostal. Elle s'informerera, dans deux ans environ, sur l'avancée des travaux en la matière.

4.9 **Recommandation 9 – Entretiens entre le propriétaire et les entreprises**

Recommandation 9 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que la future délégation consacrée aux entreprises proches de la Confédération soit informée régulièrement par ses membres des aspects essentiels issus des échanges informels réalisés avec les entreprises, et que cette délégation détermine si ces informations doivent être officialisées dans le cadre des entretiens trimestriels « formels », et/ou si une information doit être transmise au Conseil fédéral.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Au printemps 2020, le Conseil des Etats a rejeté la Mo. 19.4383 demandant la constitution d'une délégation du Conseil fédéral consacrée aux entreprises proches de la Confédération. La CdG-E a par conséquent focalisé ses clarifications sur la gestion par les services propriétaires des échanges formels et informels avec les entreprises.

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a souligné qu'il n'était pas possible d'éviter les contacts informels avec les entreprises et que ceux-ci pouvaient être utiles. Toutefois, selon lui, ils ne doivent pas dévaloriser l'échange d'informations au plus haut niveau ou s'y substituer. Le Conseil fédéral s'est engagé à ce que de tels échanges informels ne soient noués qu'avec retenue et que les services concernés soient sensibilisés à cette question. En 2021, l'AFF a confirmé cette position face à la CdG-E¹²³.

Dans le rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire¹²⁴, le Conseil fédéral a formulé plusieurs précisions concernant la préparation et le déroulement des entretiens (formels) entre les services propriétaires et les entreprises¹²⁵. Il a notamment présenté la liste des thématiques considérées comme stratégiquement importantes pour la Confédération qui devraient y être abordées (cf. ch. 4.5). Il a également fourni – pour la

¹²³ Audition de l'AFF du 21.6.2021

¹²⁴ Ch. 5.1.6

¹²⁵ Ces entretiens, nommés « entretiens avec le propriétaire » ou « entretiens trimestriels » ont lieu trois à quatre fois par année. Ils réunissent en règle générale les services propriétaires (direction de l'AFF et du département compétent) et une délégation des entreprises.

première fois – des détails concernant les entretiens préparatoires qui précèdent les entretiens trimestriels¹²⁶. Enfin, il a précisé explicitement que les représentants des offices spécialisés ou des autorités de surveillance pouvaient si nécessaire participer à ces entretiens préparatoires (cf. aussi ch. 4.14). En 2024¹²⁷, le Conseil fédéral a indiqué que les entretiens préparatoires étaient, depuis quelques années, consignés dans un procès-verbal.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E est globalement satisfaite des réponses du Conseil fédéral sur ce point. Elle conçoit que les échanges informels avec les entreprises peuvent être utiles dans certains cas, notamment pour permettre un échange d'informations à court terme sur des aspects spécifiques. Il revient aux services propriétaires de s'assurer que de tels échanges informels soient réalisés avec retenue et que les sujets importants soient abordés dans le cadre des entretiens formels et dûment documentés. Il leur revient aussi d'examiner régulièrement si des informations issues de ces échanges doivent être transmises au Conseil fédéral. La CdG-E n'a pas eu connaissance, durant les dernières années, de cas problématiques en ce qui concerne les échanges formels ou informels entre les services propriétaires et les entreprises qu'elle a examinées¹²⁸. Elle part donc du principe que sa recommandation a été respectée pour ces entreprises.

Plus globalement, la commission salue les précisions relatives aux entretiens apportées par le Conseil fédéral dans son rapport sur la stratégie du propriétaire. Elles contribuent à mieux encadrer la gestion des flux d'information entre les entreprises et la Confédération. En ce sens, elles constituent un progrès pour la mise en œuvre de la recommandation.

La CdG-E attend toutefois qu'une attention particulière soit portée, ces prochaines années, à la manière dont les entretiens sont structurés. De son point de vue, il est important que les entretiens avec les entreprises suivent une même structure globale, qui permet de garantir un suivi uniforme, tous départements confondus. La commission attend que les services propriétaires assument un rôle proactif dans la structuration des entretiens. Elle s'informerera plus en détail, lors du contrôle de suivi, sur les pratiques en la matière.

¹²⁶ Ces entretiens (également appelés « réunions d'experts ») visent à préparer les entretiens trimestriels sur le plan technique. Ils sont réalisés pour toutes les entreprises proches de la Confédération, à l'exception de Swisscom, en tant que société cotée en bourse, en raison de l'exigence d'égalité de traitement de tous les actionnaires. Ils sont organisés sous la direction de l'AFF ou, pour RUAG MRO, du Secrétariat général du DDPS.

¹²⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

¹²⁸ La Poste, CFF, Swisscom, Skyguide. Le cas de RUAG MRO est examiné de manière séparée par la CdG-E (cf. ch. 2)

4.10 **Recommandation 10 – Instruments internes de surveillance des entreprises**

Recommandation 10 de 2019 :

10.1 Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que les objectifs stratégiques de toutes les entreprises proches de la Confédération mentionnent l'existence des instruments de surveillance suivants : système de gestion des risques, système de contrôle interne, système de gestion de la conformité. Pour chacun de ces instruments, le Conseil fédéral est invité à inclure dans les objectifs stratégiques une disposition relative à l'information du propriétaire et à définir des indicateurs de contrôle.

10.2 Le Conseil fédéral est en outre invité à définir clairement quelles informations issues des instruments internes de surveillance des entreprises doivent être transmis au propriétaire, sous quelle forme et avec quel degré de détail, et à ancrer ensuite cet aspect dans les objectifs stratégiques.

10.3 Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que le rapport sur l'atteinte des objectifs stratégiques des entreprises, remis annuellement au Parlement, fasse état de manière transparente des principales informations issues des instruments internes de surveillance des entreprises, notamment en ce qui concerne la situation financière des entreprises.

10.4 Le Conseil fédéral est enfin invité à procéder, à l'issue de la période stratégique actuelle, à un bilan concernant les objectifs stratégiques relatifs aux risques et leurs indicateurs de contrôle, afin de déterminer si ceux-ci doivent être adaptés ou complétés.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a estimé que, du point de vue matériel, la recommandation était largement mise en œuvre ou que sa mise en œuvre avait commencé.

Concernant le *Système de gestion des risques (Enterprise Risk Management, ERM)*, le Conseil fédéral a souligné que celui-ci était déjà requis par les objectifs stratégiques depuis 2018. Dans son avis, il a détaillé les indicateurs permettant de mesurer la réalisation de cet objectif¹²⁹. En septembre 2020, le DETEC a annoncé à la CdG-E que les critères d'examen relatifs à l'ERM seraient précisés et élargis pour toutes les entreprises et qu'ils porteraient désormais autant sur l'implémentation de l'ERM que sur sa fonctionnalité et son efficacité¹³⁰. En 2024¹³¹, le Conseil fédéral a transmis à la CdG-E un bilan des audits concernant l'ERM réalisés depuis 2020 dans les différentes

¹²⁹ En particulier : respect des exigences de la norme ISO 31000, contrôlé par un audit indépendant une fois tous les quatre ans. Il a précisé que les entreprises devaient régulièrement fournir au propriétaire des informations sur leurs principaux risques. Il a par ailleurs souligné qu'il serait particulièrement vigilant à l'égard des risques découlant des activités des entités d'un groupe fortement subventionnées ou actives à l'étranger.

¹³⁰ Courriel du SG-DETEC à la CdG-E du 14.9.2020 (*non publié*). Cette modification a été décidée sur la base des expériences réalisées pour la Poste durant la période 2017-2020.

¹³¹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

entreprises. Il est arrivé à la conclusion que leur étendue était conforme aux directives et que leurs résultats étaient utiles et permettaient d'atteindre les objectifs. Il a indiqué que, sur la base de ces audits, diverses recommandations avaient été formulées concernant le développement de la méthodologie et la gouvernance en matière de gestion des risques¹³².

Sur la base du rapport d'experts de 2019, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'intégrer dans les objectifs stratégiques des entreprises l'exigence de disposer d'un *Système de gestion de la conformité (Compliance Management System, CMS)*, qui vise à garantir le respect des lois, règles et normes. Cet élément a été ajouté progressivement dans les objectifs stratégiques de toutes les entreprises au cours des années suivantes. En septembre 2020, le Conseil fédéral a présenté à la CdG-E les indicateurs devant permettre de mesurer la réalisation de cet objectif¹³³. Dans son rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire¹³⁴, il a publié des informations complémentaires sur la conception et la mise en œuvre du CMS dans les entreprises. En 2024¹³⁵, le Conseil fédéral a livré à la CdG-E un bilan intermédiaire sur ce point. Il a relevé que les entreprises avaient mis en place des CMS qu'elles développaient graduellement ; il a fait part de sa conviction que l'ancrage du CMS dans les objectifs stratégiques, associé aux audits récurrents, contribuait de manière importante à ce que les entreprises fédérales se penchent régulièrement sur leur CMS et le développement.

Le *Système de contrôle interne (SCI)*, quant à lui, se concentre sur les risques opérationnels des processus d'entreprise financièrement pertinents. Selon les explications du Conseil fédéral, la loi prévoit depuis 2008 que sa vérification est de la responsabilité de l'organe de révision (externe) des entreprises¹³⁶. En cas de déficiences systémiques, celles-ci doivent être enregistrées dans le système de gestion des risques et signalées au propriétaire, notamment lors des entretiens. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a estimé que le fait d'inscrire le contrôle de l'existence du SCI dans les objectifs stratégiques n'apporterait aucune plus-value.

Excursus : Audits du CDF relatifs aux instruments internes de surveillance

Les instruments internes de surveillance des entreprises font régulièrement l'objet d'audits de la part du CDF, dont les résultats sont portés à la connaissance du Conseil fédéral et des organes de haute surveillance parlementaire. Ces dernières années, le CDF a par exemple examiné à deux reprises la gestion des risques de

¹³² Cela concernait par exemple, pour Swisscom et la Poste, le rattachement organisationnel du service spécialisé dans la gestion des risques.

¹³³ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*) ; courriel du SG-DETEC à la CdG-E du 14.9.2020 (*non publié*). En particulier : respect des exigences des normes ISO 19600 et/ou ISO 37301, contrôlé par un audit indépendant une fois tous les quatre ans. Selon le Conseil fédéral, « le propriétaire attend une attestation crédible que le CMS est mis en place dans l'ensemble du groupe, et donc dans toutes les filiales, avec des éléments de base conformes à la norme ISO 19600:2016, et qu'il est intégré dans les processus de gestion et de déroulement des affaires. » Les entreprises doivent également régulièrement fournir au propriétaire des informations sur les domaines clés du CMS.

¹³⁴ Ch. 5.1.5 et 5.2.2

¹³⁵ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

¹³⁶ Art. 728a s. CO

la Poste¹³⁷ ; il a estimé que l'entreprise disposait d'un processus de gestion des risques bien établi et que le propriétaire était impliqué de manière adéquate dans les comptes-rendus. Il a néanmoins identifié un potentiel d'amélioration dans la mise en œuvre de la gestion des risques au niveau des unités organisationnelles et des sociétés et co-entreprises dans lesquelles la Poste détient une participation. En 2025, le CDF est arrivé à la conclusion que l'ensemble des recommandations avaient été mises en œuvre par les unités organisationnelles concernées¹³⁸.

Le CDF s'est également penché sur la gestion des risques et de la conformité du groupe RUAG. Dans son dernier rapport à ce sujet¹³⁹, il a notamment jugé que le système de gestion de la conformité de RUAG MRO n'était pas assez efficace et il a critiqué l'absence d'audit externe portant sur l'efficacité du système de gestion des risques de l'entreprise.

En ce qui concerne les autres points de la recommandation, la CdG-E constate tout d'abord que le Conseil fédéral, dans son avis de 2020, n'a pas donné suite à la demande de la CdG-E de définir plus précisément quelles *informations issues des instruments internes de surveillance des entreprises* doivent être transmises à la Confédération (point 10.2). Il s'est limité à indiquer que les entreprises doivent régulièrement fournir au propriétaire des informations sur les principaux risques de l'entreprise et sur les domaines clés du CMS. Selon lui, au vu des systèmes et procédures mises en place, il n'est pas nécessaire de définir plus précisément quelles informations doivent être transmises au propriétaire. Une telle démarche limiterait en outre le champ d'action de la Confédération ou empièterait sur la responsabilité de l'entreprise¹⁴⁰. Il a cependant souligné, dans son avis de 2020, que la décision d'orienter de manière plus prospective les entretiens du propriétaire (cf. ch. 4.5 et 4.9) lui permettrait d'exercer encore plus efficacement sa surveillance stratégique sur ces points.

Par ailleurs, le Conseil fédéral n'a pas explicitement pris position, dans son avis de 2020, sur la demande de la CdG-E concernant les *informations contenues dans les rapports remis au Parlement sur la réalisation des objectifs stratégiques des entreprises* (point 10.3). En 2024¹⁴¹, il a estimé que la recommandation était mise en œuvre sur ce point et que les rapports fournissaient de son point de vue des informations transparentes sur les principaux résultats des instruments de surveillance. Il a annoncé qu'une plus grande importance serait accordée à cet aspect lors de la définition des nouveaux objectifs stratégiques.

¹³⁷ Prüfung des Risikomanagements über die Tochtergesellschaften – Schweizerische Post AG, rapport d'audit du CDF du 19.1.2023 (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*); Prüfung des Risikomanagements – die Schweizerische Post, rapport d'audit du CDF du 8.2.2019 (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*)

¹³⁸ Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen zum Risikomanagement über die Tochtergesellschaften, rapport d'audit du CDF du 7.4.2025 (*uniquement disponible en allemand, résumé en français*)

¹³⁹ Audit de la gestion et du pilotage de RUAG MRO – RUAG MRO et SG-DDPS, rapport d'audit du CDF du 14.10.2024 (cf. en particulier chap. 4)

¹⁴⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

¹⁴¹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

En 2025, la commission a examiné dans quelle mesure sa recommandation avait été mise en œuvre dans les rapports qu'elle a reçus concernant plusieurs entreprises¹⁴². Elle a constaté que ceux-ci contenaient tous un chapitre relatif à l'ERM et au CMS, présentant brièvement les résultats des audits réalisés durant l'exercice et les éventuels points nécessitant une amélioration. Les rapports mentionnent également, de manière plus ponctuelle, certains risques importants auxquels les entreprises sont exposées (p. ex. risques en matière de conformité pour RUAG MRO, risques liés à la reprise de Vodafone Italia pour Swisscom, risques en matière de stabilité des systèmes techniques pour Skyguide). Des informations concernant les risques de la Poste, des CFF et de Swisscom figurent également dans le reporting sur les risques de la Confédération, remis chaque année aux CdG.

Enfin, le Conseil fédéral a laissé entendre, dans son avis de 2020, qu'il procéderait à un *bilan régulier des objectifs stratégiques relatifs aux risques et à leurs indicateurs de contrôle* (point 10.4). En 2024, il a précisé à la CdG-E qu'il prenait acte des informations contenues dans les rapports annuels des entreprises en matière d'évolutions et de défis et que les risques et priorités du programme de conformité étaient discutés une fois par année avec les entreprises¹⁴³.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation est en grande partie mise en œuvre, mais qu'un potentiel d'amélioration subsiste.

En lien avec le point 10.1, la commission salue l'ajout pour toutes les entreprises d'un objectif stratégique concernant le système de gestion de la conformité (CMS) incluant la réalisation d'audits périodiques. Cette mesure doit garantir que les entreprises respectent en tout temps le cadre légal et réglementaire et que les éventuels cas problématiques soient signalés à la Confédération. La commission partage l'avis du Conseil fédéral que cet objectif contribuera à ce que les entreprises accordent une attention accrue à cette thématique et que les cas similaires à celui de CarPostal soient identifiés de manière précoce. Cinq ans après la décision du Conseil fédéral, la CdG-E note que toutes les entreprises disposent désormais d'un CMS, mais que ces systèmes sont encore en cours de développement et doivent être améliorés dans certaines entreprises, comme l'a montré le récent audit du CDF concernant RUAG MRO. Par ailleurs, des exemples comme celui de la discussion sur la portée de la réglementation sur l'archivage (cf. ch. 4.8) montrent que le respect du cadre légal par les entreprises continuera de nécessiter une attention particulière de la part des services propriétaires ces prochaines années.

La CdG-E salue également le fait que les services propriétaires aient précisé et élargi les critères d'examen relatifs au système de gestion des risques (ERM) et que les contrôles tiennent désormais également compte des aspects de fonctionnalité et d'efficacité. Aux yeux de la commission, il est très important que les risques majeurs des entreprises soient identifiés et signalés de manière transparente aux organes dirigeants et aux services propriétaires, afin que ceux-ci puissent réagir en conséquence. Elle

¹⁴² Rapports du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques de la Poste, des CFF, de Swisscom, de Skyguide et de RUAG MRO durant l'exercice 2024 (*non publiés*)

¹⁴³ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

salue les améliorations apportées aux systèmes ERM des entreprises sur la base des audits réalisés ces dernières années.

De manière générale, la CdG-E attend que la réalisation d'audits externes réguliers concernant les systèmes ERM et CMS se poursuive à l'avenir. Elle invite le Conseil fédéral à s'assurer que les services propriétaires continuent à aborder ce sujet au moins une fois par année avec les entreprises et qu'ils s'informent à cette occasion de la mise en œuvre des recommandations issues des audits. Les conclusions des éventuels audits du CDF relatifs aux systèmes ERM ou CMS devraient aussi être discutées dans ce cadre.

La CdG-E estime que les explications du Conseil fédéral concernant le système de contrôle interne (SCI) sont convaincantes. Dans la mesure où cet aspect est réglé dans la loi et que les éventuelles déficiences sont signalées dans le système ERM, elle arrive à la conclusion qu'un objectif stratégique sur ce point n'est pas nécessaire.

La commission prend acte que le Conseil fédéral ne souhaite pas définir plus précisément quelles informations issues des instruments internes de surveillance des entreprises doivent être transmises à la Confédération (point 10.2). Elle part du principe que les systèmes ERM et CMS, s'ils sont conçus et mis en œuvre de manière adéquate, devraient garantir que les informations les plus importantes soient signalées en temps voulu et avec le degré de détail nécessaire aux organes dirigeants et aux services propriétaires. De l'avis de la CdG-E, une attention particulière devrait être portée aux informations qui touchent aux éléments de l'activité des entreprises considérés comme stratégiques (cf. ch. 4.5) ainsi qu'aux filiales les plus importantes des entreprises (cf. ch. 4.12). Elle estime que l'orientation plus proactive des entretiens avec les entreprises et la réalisation d'entretiens préparatoires (cf. ch. 4.9) devraient permettre d'identifier les aspects issus de l'ERM et du CMS qui doivent faire l'objet d'une discussion approfondie. La commission souligne toutefois que la responsabilité primaire de signaler au propriétaire les éventuels cas problématiques revient aux organes dirigeants de l'entreprise.

La CdG-E est globalement satisfaite des informations contenues dans les rapports qui lui sont adressés annuellement (point 10.3), notamment concernant les résultats des audits externes. Elle estime toutefois qu'il serait opportun de bénéficier d'informations plus systématiques concernant les principaux risques de chaque entreprise et les constatations issues du CMS jugées importantes par le propriétaire (par exemple sous forme de liste). Elle prie le Conseil fédéral d'examiner une adaptation des rapports en ce sens.

Enfin, la CdG-E salue la volonté du Conseil fédéral de réexaminer régulièrement les objectifs relatifs aux instruments de contrôle et leurs indicateurs (point 10.4). Elle part du principe qu'un tel examen est réalisé pour chaque entreprise au moment du renouvellement de ses objectifs stratégiques.

La CdG-E se réserve la possibilité de compléter son appréciation concernant les instruments internes de surveillance des entreprises en fonction des résultats de ses clarifications actuelles sur la gouvernance de RUAG MRO.

4.11 **Recommandation 11 – Structures de conduite des filiales des entreprises**

Recommandation 11 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à examiner si les structures de conduite au sein des filiales des entreprises proches de la Confédération sont adéquates et si des directives générales devraient être établies à ce sujet.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Cette recommandation faisait notamment écho au rapport d'experts de 2019 sur le gouvernement d'entreprise. Les spécialistes mandatés par le Conseil fédéral avaient constaté qu'il n'existait pas de bases conceptuelles spécifiques précisant les modalités du pilotage de la Confédération dans le cas de structures de holding (système de sous-sociétés), pourtant fréquentes dans les entreprises proches de la Confédération. Néanmoins, selon eux, cela ne semblait pas influencer négativement l'échange d'informations avec le propriétaire¹⁴⁴.

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a souligné qu'il n'exerçait pas d'influence sur les affaires opérationnelles des entreprises et qu'à ce titre il ne leur imposait aucune exigence en ce qui concerne la structure de leur organisation. Selon lui, la responsabilité de procéder à des contrôles réguliers des structures organisationnelles et d'informer le propriétaire de la situation de l'entreprise est une attribution inaliénable du conseil d'administration¹⁴⁵. En conséquence, il a rejeté la recommandation. Il a toutefois indiqué que s'il venait à disposer d'informations selon lesquelles le respect des objectifs stratégiques ou des prescriptions légales pourrait être menacé en raison des structures de direction d'une société, il aborderait la question avec le conseil d'administration et, au besoin, exercerait l'influence nécessaire sur l'entreprise.

Le Conseil fédéral n'a pas abordé cette thématique dans son rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire. La structure organisationnelle des entreprises ne figure pas dans la liste des thèmes considérés comme « stratégiques » par le propriétaire (sauf pour les cas de restructurations importantes)¹⁴⁶.

En 2024, le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-E qu'il n'avait pas été amené, depuis 2020, à aborder le sujet des structures de direction des entreprises proches de la Confédération. La commission a néanmoins constaté que, dans le cas du rachat de Vodafone Italia par Swisscom en 2024, le Conseil fédéral avait fixé des conditions visant à

¹⁴⁴ Rapport d'experts de 2019, chap. 4.1.3 et 5.1.1. Les experts n'ont pas formulé de recommandation concrète sur ce point.

¹⁴⁵ Art. 716a, al. 1, ch. 1 et 2, CO

¹⁴⁶ Ch. 5.1.6. Dans son rapport de 2019 (ch. 8.2.2.8), la CdG-E arrivait quant à elle à la conclusion que le thème de la structure organisationnelle revêtait une dimension stratégique.

atténuer les risques de cette opération, dont certaines concernaient la structure organisationnelle de l'entreprise¹⁴⁷.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E prend acte que le Conseil fédéral ne souhaite pas donner suite à sa recommandation. Elle juge que les explications fournies à ce sujet sont compréhensibles. Elle partage l'avis du Conseil fédéral qu'il revient en premier lieu au conseil d'administration de garantir que l'entreprise et ses filiales disposent de structures organisationnelles appropriées, et d'informer le propriétaire en cas de besoin. Il va de soi que la structure choisie doit permettre en tout temps le respect des objectifs stratégiques et des prescriptions légales. Par ailleurs, il est important que l'organisation de l'entreprise et de ses filiales ne porte pas préjudice à la surveillance exercée par la Confédération (par exemple en rendant plus compliqué l'accès des services propriétaires ou des autorités de surveillance sectorielles à certaines informations, comme cela a été le cas pour CarPostal). De l'avis de la CdG-E, la surveillance de la Confédération doit pouvoir s'exercer de manière uniforme sur l'ensemble de l'entreprise, filiales comprises. Dans ce contexte, la commission salue le fait que le Conseil fédéral se déclare prêt à aborder la question des structures organisationnelles si nécessaire lors des entretiens trimestriels. La commission prend note que le Conseil fédéral n'a, visiblement, pas identifié d'indices de problèmes liés aux structures organisationnelles des entreprises au cours des dernières années.

Pour la CdG-E, la thématique des structures organisationnelles requiert une attention particulière lors de restructurations de grande ampleur au sein des entreprises ou lors de l'acquisition de filiales importantes. Le Conseil fédéral semble avoir accordé l'attention nécessaire à cet aspect lors du récent rachat de Vodafone Italia par Swisscom. La commission salue le fait qu'il ait, dans ce cas, fixé des conditions relatives à la nouvelle structure organisationnelle de l'entreprise. La CdG-E part du principe que le Conseil fédéral continuera d'exercer une surveillance uniforme sur l'ensemble de Swisscom – y compris la filiale italienne – et qu'il abordera si nécessaire les nouvelles structures de conduite avec les responsables de l'entreprise, au regard des expériences faites dans la pratique.

La CdG-E se réserve la possibilité de compléter son appréciation concernant les filiales des entreprises en fonction des résultats de ses clarifications actuelles sur la gouvernance de RUAG MRO.

¹⁴⁷ Swisscom rachète Vodafone Italia, communiqué de presse du Conseil fédéral du 15.3.2024. Le Conseil fédéral a notamment exigé que les activités italiennes et suisses du groupe Swisscom restent séparées sur les plans organisationnel et structurel. L'entreprise a présenté sa nouvelle structure de direction aux CdG en avril 2025 : celle-ci est désormais composée d'un comité exécutif central (direction), composé de quatre personnes, auquel sont subordonnées deux directions séparées, l'une pour les activités en Suisse (Swisscom Suisse) et l'autre pour les activités en Italie (Fastweb + Vodafone).

4.12 **Recommandation 12 – Filiales les plus importantes des entreprises**

Recommandation 12 de 2019 :

12.1 Le Conseil fédéral est invité à définir quelles filiales des entreprises proches de la Confédération revêtent une importance stratégique pour le propriétaire et à soumettre celles-ci à un suivi renforcé de la part des départements compétents. Dans ce cadre, une attention particulière sera portée aux filiales et coopérations étrangères des entreprises.

12.2 Le Conseil fédéral est invité à s'assurer que le rapport sur l'atteinte des objectifs stratégiques des entreprises, remis annuellement au Parlement, fasse état de manière transparente de la situation des filiales des entreprises qui revêtent une importance stratégique pour la Confédération en tant que propriétaire.

12.3 Le Conseil fédéral est invité à vérifier quelles mesures permettraient de garantir une meilleure transparence concernant la situation financière des filiales des entreprises proches de la Confédération et de faire part des résultats de son examen.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à donner suite à la recommandation et à accorder encore plus d'attention aux filiales des entreprises, en particulier celles ayant des activités à l'étranger. Il a également indiqué que cet aspect serait abordé de manière renforcée dans les rapports annuels sur la réalisation des objectifs stratégiques. Par ailleurs, il a annoncé qu'il examinerait comment accroître la transparence financière des filiales¹⁴⁸, tout en soulignant l'asymétrie d'information inhérente qui existe entre l'entreprise et le propriétaire. Interrogé par la CdG-E sur les mesures concrètes prises en ce sens, le Conseil fédéral a précisé en septembre 2020 qu'il n'avait donné aucun mandat spécifique aux départements, mais qu'il portait du principe que ces derniers tiendraient compte des attentes exprimées dans son avis¹⁴⁹.

Le Conseil fédéral a en outre indiqué qu'il n'avait pas l'intention d'établir une liste des filiales revêtant une importance stratégique. Selon lui, il revient aux départements de définir quelles filiales sont concernées et quel poids il convient de leur accorder dans le cadre des entretiens du propriétaire et des rapports sur la réalisation des objectifs¹⁵⁰. Il a toutefois cité trois filiales revêtant une importance stratégique selon lui, à savoir CFF Cargo, PostFinance et Fastweb¹⁵¹. Il a estimé que la transparence concernant la situation financière de ces trois sociétés était garantie¹⁵².

¹⁴⁸ Notamment avec le soutien des organes de révision externe et du CDF.

¹⁴⁹ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

¹⁵⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

¹⁵¹ Fastweb est une entreprise de télécommunications italienne, rachetée par Swisscom en 2007. En 2024, Swisscom a racheté l'entreprise Vodafone Italia et a fusionné celle-ci avec Fastweb. L'entreprise conjointe est le deuxième opérateur de télécommunications d'Italie.

¹⁵² Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

En 2024, le Conseil fédéral a tiré un bilan positif de la mise en œuvre de la recommandation. Il a indiqué que les services propriétaires échangeaient de manière intensive sur l'ensemble des groupes et sur les filiales dans le cadre des entretiens trimestriels, des réunions d'experts et du rapport annuel. De son point de vue, les informations correspondantes des entreprises sont fournies suffisamment tôt et à l'échelon approprié. Il a confirmé que CFF Cargo, PostFinance et Fastweb¹⁵³ doivent être considérées selon lui comme des filiales stratégiquement importantes. Il a précisé que ces dernières faisaient l'objet d'un suivi étroit et régulier¹⁵⁴.

Les objectifs stratégiques des CFF, de la Poste et de Swisscom contiennent des dispositions spécifiques concernant CFF Cargo, PostFinance et Fastweb, respectivement les champs d'activités couverts par ces filiales¹⁵⁵. Les objectifs stratégiques de toutes les entreprises contiennent également une disposition relative à l'acquisition de nouvelles filiales (« coopérations et prises de participation »), qui régit notamment les prises de participation à l'étranger.

Par ailleurs, les rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques que le Conseil fédéral transmet chaque année au Parlement évoquent la situation des filiales les plus importantes des entreprises et les défis auxquels elles sont confrontées, en Suisse et/ou à l'étranger. Les rapports contiennent également une information sur les principales coopérations et prises de participation des entreprises et leur évolution durant l'année sous revue.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation est en grande partie mise en œuvre. Elle salue le fait que le Conseil fédéral ait décidé d'accorder une attention renforcée aux filiales des entreprises qui revêtent une portée stratégique. Si elle regrette que le Conseil fédéral ne soit pas disposé à établir une liste des filiales concernées, elle prend note que trois sociétés sont principalement concernées selon lui (CFF Cargo, PostFinance et la filiale italienne de Swisscom). Sur la base des informations à sa disposition, la CdG-E arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a exercé un suivi approprié de ces filiales ces dernières années. Elle estime par ailleurs que les rapports transmis au Parlement font état de manière adéquate de leur situation.

¹⁵³ Respectivement la société qui résultera de la fusion entre Fastweb et Vodafone Italia

¹⁵⁴ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

¹⁵⁵ Objectifs stratégiques 1.6 et 3.3 des CFF concernant CFF Cargo ; objectifs stratégiques 1.3 et 2.2 de la Poste concernant PostFinance ; objectif stratégique 1.5 de Swisscom concernant Fastweb.

La commission juge approprié que le Conseil fédéral consacre des objectifs stratégiques spécifiques aux principales filiales des entreprises proches de la Confédération. De son point de vue toutefois, les objectifs stratégiques assignés à Swisscom en ce qui concerne l'activité en Italie¹⁵⁶ devraient être précisés, au vu de l'importance de ce marché pour l'entreprise. Elle part du principe que le Conseil fédéral procédera à des adaptations à ce sujet lors du prochain renouvellement des objectifs stratégiques de Swisscom¹⁵⁷.

La commission invite le Conseil fédéral à continuer à accorder une attention particulière aux filiales les plus importantes des entreprises proches de la Confédération. De son point de vue, la taille d'une filiale, son poids économique ainsi que les risques auxquels elle est confrontée sont en particulier des critères déterminants pour déterminer son importance stratégique. Comme elle l'avait souligné dans sa recommandation, elle estime qu'un accent particulier doit être mis sur les risques liés aux filiales actives à l'étranger, dans la mesure où les conditions-cadres de leurs activités (notamment cadre légal) se situent hors de la sphère d'influence de la Confédération.

La CdG-E prend acte que le Conseil fédéral, s'il juge important d'accroître la transparence financière des filiales concernées, a renoncé à prendre des mesures concrètes en ce sens. Elle part du principe que les départements concernés veillent à la mise en œuvre de cette demande et interviendront rapidement dans le cas où la transparence financière d'une filiale n'est pas garantie. Elle estime que l'AFF, en sa qualité d'office transversal associé à la surveillance des entreprises, a un rôle central à jouer dans l'appréciation de la transparence financière. La commission tirera un bilan sur ce point avec les services propriétaires dans le cadre du contrôle de suivi.

La CdG-E se réserve la possibilité de compléter son appréciation concernant les filiales des entreprises en fonction des résultats de ses clarifications actuelles sur la gouvernance de RUAG MRO.

4.13 **Recommandation 13 – Mesures à disposition de la Confédération en cas de crise au sein des entreprises**

Recommandation 13 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à établir, sur la base de la législation en vigueur, un inventaire des instruments à disposition de la Confédération lors de situations de crise au sein des entreprises dont elle est propriétaire, définissant également les processus et responsabilités dans de telles situations. Il est invité à se référer à cet inventaire lors de situations de crise futures. L'élaboration de cet inventaire sera confiée à la délégation permanente du Conseil fédéral chargée des entreprises proches de la Confédération.

¹⁵⁶ Objectifs stratégiques assignés à Swisscom SA par le Conseil fédéral de 2022 à 2025 (FF 2021 2848), objectif 1.5 : « Swisscom poursuit en Italie avec Fastweb une stratégie visant à garantir durablement une contribution positive à la valeur de l'entreprise. »

¹⁵⁷ Il est prévu que le Conseil fédéral adopte, d'ici fin 2025, les nouveaux objectifs de Swisscom pour la période de 2026 à 2029.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Au printemps 2020, le Conseil des Etats a rejeté la Mo. 19.4383 demandant la constitution d'une délégation du Conseil fédéral consacrée aux entreprises proches de la Confédération. La CdG-E a par conséquent focalisé ses clarifications sur l'établissement par le Conseil fédéral d'un inventaire des mesures à disposition en cas de crise.

Le Conseil fédéral a présenté, dans son avis de 2020, une liste des instruments prévus en cas de dérive d'une entreprise. Celle-ci se fonde sur le rapport complémentaire du Conseil fédéral de 2009 sur le gouvernement d'entreprise¹⁵⁸ et sur diverses dispositions du droit des sociétés anonymes. Outre l'adaptation des objectifs stratégiques et les mesures législatives, le Conseil fédéral peut notamment modifier les statuts de l'entreprise, révoquer tout ou partie des membres du conseil d'administration, refuser d'approuver le rapport annuel ou les comptes ou encore désigner des experts pour contrôler la gestion de l'entreprise.

Le Conseil fédéral a en revanche estimé que la manière dont ces instruments étaient utilisés et combinés en cas de crise ne pouvait être déterminée à l'avance que de manière relativement abstraite, car de nombreux éléments dépendent de l'éventuelle situation. De son point de vue, un plan comprenant des mesures fixées préalablement créerait une sécurité du droit illusoire et priverait les services concernés de la flexibilité nécessaire. En conséquence, il a rejeté la demande de la CdG-E de définir les processus à appliquer lors de situations de crise futures.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E salue le fait que le Conseil fédéral présente, dans son avis, une liste des mesures pouvant être prises en cas de crise au sein d'une entreprise. Cet inventaire permet de faire la transparence sur les options à disposition des services propriétaires face à des situations critiques. La commission n'identifie pas de nécessité de compléter cette liste avec des mesures supplémentaires. Elle arrive à la conclusion que sa recommandation est mise en œuvre.

La commission comprend également qu'il serait complexe d'établir à l'avance des processus détaillés pour le choix des mesures en cas de crise, étant donné que celles-ci dépendent largement des circonstances concrètes. Elle estime qu'il revient au département spécialisé et à l'AFF de s'accorder, en fonction du cas d'espèce, sur les mesures qui doivent être proposées au Conseil fédéral.

¹⁵⁸ Rapport du Conseil fédéral du 25.3.2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national ; cf. en particulier principe 22b (FF 2009 2299 2352)

4.14 **Recommandation 14 – Coordination entre le propriétaire et les autorités de surveillance sectorielle**

Recommandation 14 de 2019 :

14.1. Le Conseil fédéral est invité à faire en sorte que les échanges entre les départements propriétaires et l’AFF, d’un côté, et les autorités de surveillance sectorielle sur les entreprises proches de la Confédération, de l’autre, soient renforcés et clairement documentés.

14.2 Le Conseil fédéral est invité à inclure, en annexe de son rapport annuel sur l’atteinte des objectifs stratégiques des entreprises adressé au Parlement, un chapitre présentant les principales informations pertinentes pour l’atteinte des objectifs qui lui ont été communiquées par les autorités de surveillance sectorielles.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Dans son avis de 2020, le Conseil fédéral a estimé que la première partie de la recommandation était déjà largement mise en œuvre. Il a mentionné à cet effet les séances régulières (« rapports d’offices ») entre le DETEC et les directions des offices chargés de la surveillance sectorielle¹⁵⁹, lors desquelles les sujets en lien avec les entreprises peuvent être abordés. Il a assuré qu’il veillerait à ce que les départements encouragent les autorités de surveillance à aborder suffisamment tôt les difficultés constatées avec les entreprises proches de la Confédération. En septembre 2020, il a précisé qu’il ne prévoyait pas de mesure concrète pour encourager les signalements, considérant que cette responsabilité revenait aux départements concernés¹⁶⁰.

Le Conseil fédéral a également soutenu la demande de la CdG-E de consulter les autorités de surveillance avant les entretiens trimestriels avec les entreprises afin de pouvoir inscrire les difficultés éventuelles à l’ordre du jour. Dans son rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire¹⁶¹, il a mentionné la possibilité que les autorités de surveillance sectorielle soient invitées, dans des cas exceptionnels, aux entretiens préparatoires précédant les entretiens trimestriels (« réunions d’experts », cf. à ce sujet ch. 4.9). Il a toutefois précisé qu’une telle participation était limitée aux entretiens préparatoires, afin de préserver la distinction entre les différents rôles de la Confédération.

En 2024, le Conseil fédéral a informé la CdG-E que les échanges réguliers entre le DETEC et les offices chargés de la surveillance sectorielle s’étaient poursuivis depuis 2020 et permettaient d’aborder les questions actuelles liées aux entreprises et, si nécessaire, de les approfondir lors des entretiens trimestriels. Il a précisé que, pour les thèmes présentant une urgence particulière, les autorités de surveillance pouvaient fournir au DETEC une évaluation écrite en-dehors des rapports d’office¹⁶².

Selon les indications du Conseil fédéral, les autorités de surveillance sectorielle n’ont pas participé aux entretiens préparatoires depuis 2020, afin d’éviter une confusion des

¹⁵⁹ En particulier OFCOM pour la Poste, OFT pour les CFF et OFAC pour Skyguide (cf. ch. 4.7). Le Conseil fédéral a précisé que ces séances faisaient toujours l’objet d’un procès-verbal.

¹⁶⁰ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

¹⁶¹ Ch. 5.1.6

¹⁶² Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*)

fonctions entre le rôle de propriétaire et celui de l'autorité de surveillance. La seule exception concerne l'entretien préparatoire sur Skyguide, auquel participe notamment l'OFAC¹⁶³. Le Conseil fédéral a encore précisé que tous les entretiens du propriétaire avec les entreprises (y compris Skyguide) avaient lieu en l'absence des autorités de surveillance.

En revanche, le Conseil fédéral a rejeté dans son avis de 2020 la deuxième partie de la recommandation. De son point de vue, intégrer une évaluation détaillée des informations issues des autorités de surveillance sectorielle dans le rapport sur la réalisation des objectifs impliquerait un investissement disproportionné et n'apporterait pratiquement aucune valeur ajoutée. Il a indiqué qu'il souhaitait en rester à une appréciation globale des informations dont il dispose.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E salue la volonté du Conseil fédéral de mettre en œuvre la première partie de sa recommandation. Comme lui, elle est d'avis que les séances régulières entre les départements et les offices chargés de la surveillance constituent un outil important pour assurer la coordination et l'échange d'informations. Elle juge normal que les autorités de surveillance puissent faire part, si nécessaire, de leurs signalements par écrit aux services propriétaires. Enfin, elle salue la volonté du Conseil fédéral de consulter les autorités de surveillance avant les entretiens trimestriels avec les entreprises.

La CdG-E invite les services propriétaires à continuer à entretenir des échanges d'informations réguliers et ouverts avec les autorités de surveillance sectorielle et tirera un bilan sur ce point lors du contrôle de suivi. Elle précise que sa recommandation s'applique non seulement au DETEC, mais également aux autres services propriétaires (AFF en général, DDPS concernant Skyguide et RUAG). Comme précédemment indiqué, la commission juge aussi nécessaire que les offices chargés de la surveillance soient consultés de manière plus systématique lors du renouvellement des objectifs stratégiques (cf. ch. 4.7).

La commission relève cependant une contradiction entre le rapport de 2021 sur la stratégie du propriétaire, qui prévoit que les autorités de surveillance sectorielle peuvent dans certains cas participer aux entretiens préparatoires précédant les entretiens trimestriels avec les entreprises, et l'affirmation du Conseil fédéral de 2024, qui exclut globalement une telle participation. La CdG-E estime qu'une participation ponctuelle des autorités de surveillance sectorielle aux entretiens préparatoires doit rester possible, en particulier lorsque celles-ci détectent des manquements de grande ampleur dans le cadre de leur surveillance. De l'avis de la commission, une telle participation n'est pas problématique tant que les rôles des différents participants sont respectés et que l'échange se limite aux domaines concernés par la surveillance sectorielle.

¹⁶³ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7.6.2024 (*non publiée*). A cet entretien participent l'OFAC en tant qu'autorité de surveillance de l'aviation civile, l'autorité de l'aviation militaire (*Military Aviation Authority*, MAA) en tant qu'autorité de surveillance de l'aviation militaire et les Forces aériennes en tant que commanditaire de prestations. Selon le Conseil fédéral, cette exception s'explique par le fait que Skyguide exerce presque exclusivement des activités réglementées et subventionnées.

L'exemple de Skyguide montre qu'une telle participation peut être gérée sans problème majeur. La CdG-E estime donc qu'elle devrait être possible, dans des cas dûment justifiés, aussi pour les autres entreprises (Poste, CFF, RUAG)¹⁶⁴.

La CdG-E souligne qu'en plus des offices fédéraux, les informations issues des entités autonomes chargées de tâches de surveillance et de régulation (p. ex. PostCom, COMCO, FINMA, Commission fédérale de la communication [ComCom], Commission fédérale des chemins de fer [RailCom], etc.) sont également très importantes pour la conduite et la surveillance des entreprises par la Confédération. La CdG-E est consciente que les services propriétaires doivent faire preuve de retenue dans leurs échanges avec ces autorités, afin de respecter l'indépendance légale de celles-ci. Elle juge toutefois essentiel que les constats et décisions de ces autorités qui ont un impact stratégique sur les entreprises proches de la Confédération¹⁶⁵ soient pris en compte par les services propriétaires et, si nécessaire, abordés lors des entretiens trimestriels avec les entreprises.

La commission prend acte des explications fournies par le Conseil fédéral en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation. Elle comprend qu'une description détaillée des signalements issus des autorités de surveillance sectorielle dans les rapports remis au Parlement serait vraisemblablement disproportionnée. Elle tient néanmoins à souligner encore une fois l'importance que le Conseil fédéral tienne systématiquement compte des signalements des autorités de surveillance lorsqu'il évalue la réalisation des objectifs par les entreprises et qu'il mentionne ceux-ci dans les rapports transmis au Parlement dans le cas où ils mettent en évidence des problèmes majeurs.

4.15 Recommandation 15 – Transparence des entreprises vis-à-vis des autorités de surveillance sectorielle

Recommandation 15 de 2019 :

Le Conseil fédéral est invité à prendre des mesures afin que les autorités de surveillance sectorielle sur les entreprises proches de la Confédération aient en tout temps accès à l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de leur mandat légal. Le Conseil fédéral est en outre invité à examiner si la transparence vis-à-vis des autorités de surveillance sectorielle devrait être explicitement mentionnée dans les objectifs stratégiques des entreprises.

¹⁶⁴ La Confédération ne mène pas d'entretiens préparatoires concernant Swisscom, en raison de l'exigence d'égalité de traitement de tous les actionnaires (cf. ch. 4.9).

¹⁶⁵ Exemples pertinents identifiés ces dernières années : prescriptions de la FINMA concernant PostFinance, décisions de la COMCO concernant le déploiement de la fibre optique de Swisscom, appréciation de la PostCom concernant le respect des dispositions du service universel par la Poste.

Avis du Conseil fédéral et informations complémentaires

Le Conseil fédéral a indiqué dans son avis de 2020 qu'il partageait l'avis de la CdG-E que les autorités de surveillance sectorielle doivent avoir accès aux informations dont elles ont besoin pour exercer leur mandat. Il a toutefois estimé qu'il n'était pas nécessaire que la collaboration et la transparence des entreprises soient inscrits explicitement dans les objectifs stratégiques et a donc rejeté la recommandation.

Le Conseil fédéral a reconnu que les lois spéciales relatives aux entreprises proches de la Confédération ne contenaient pas toutes des dispositions explicites sur l'obligation de renseigner. Il a toutefois fait valoir que certaines dispositions des lois spéciales indiquent quels documents et informations doivent être mis à la disposition des autorités de surveillance¹⁶⁶. Interrogé par la CdG-E sur l'opportunité d'harmoniser les lois spéciales sur ce point, le Conseil fédéral a estimé en septembre 2020 qu'une telle adaptation n'était pas nécessaire. Il a aussi souligné que les objectifs stratégiques mentionnaient déjà l'exigence selon laquelle le conseil d'administration doit fournir les informations nécessaires au contrôle, ce qui permet aux services propriétaires d'exiger en tout temps les documents et informations nécessaires au pilotage des entreprises¹⁶⁷.

Enfin, le Conseil fédéral a précisé que les autorités de surveillance pouvaient s'adresser à tout moment aux services propriétaires si elles rencontrent des difficultés à obtenir des informations, comme l'OFT l'a fait dans l'affaire CarPostal.

En 2024, le Conseil fédéral a informé la CdG-E qu'il n'avait pas eu connaissance, depuis 2020, de cas où les autorités de surveillance sectorielle auraient été confrontés à des problèmes d'accès aux documents des entreprises.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E prend acte avec satisfaction que, d'après les affirmations du Conseil fédéral, les autorités de surveillance sectorielle n'ont pas été confrontées depuis 2020 à des problèmes d'accès aux informations nécessaires à leur mandat. Elle juge approprié que les autorités de surveillance s'adressent aux services propriétaires en cas de problèmes d'accès aux informations. Le cas échéant, il est important que ces derniers prennent rapidement les mesures qui s'imposent face à l'entreprise. Dans le cas de CarPostal, il avait fallu plusieurs années pour que le DETEC intervienne afin que l'OFT puisse accéder aux données de la filiale¹⁶⁸.

La commission est d'avis que les droits d'information des autorités de surveillance sectorielle doivent être réglés en premier lieu dans les lois spéciales qui régissent leur activité. A ce titre, elle salue le récent ajout dans la LTV d'une disposition précisant les droits d'information de l'OFT face aux entreprises de transport subventionnées (art. 37,

¹⁶⁶ P. ex. art. 23, al. 3, de la loi du 17.12.2010 sur la Poste (LPO ; RS 783.0) concernant la transmission d'informations à la PostCom.

¹⁶⁷ Lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 2.9.2020 (*non publiée*)

¹⁶⁸ Rapport de la CdG-E de 2019, ch. 5.2.1 et 8.2.3.2

al. 2 ; cf. ch. 4.4). La commission constate que des dispositions sur l'obligation d'informer existent dans plusieurs autres lois¹⁶⁹ et n'a pas identifié de manquements à ce niveau. Dans le cas où une autorité de surveillance devait être confrontée à un problème d'accès aux informations à l'avenir, la commission part du principe que le Conseil fédéral complétera les dispositions légales concernées.

La CdG-E comprend que le Conseil fédéral ne souhaite pas ajouter de disposition concernant l'information des autorités de surveillance sectorielle dans les objectifs stratégiques des entreprises, dans la mesure où l'obligation d'informer est déjà réglée dans les lois spéciales. La commission reconnaît que les objectifs stratégiques contiennent déjà des exigences relatives à l'information. Elle souligne toutefois que ces dernières portent uniquement sur l'obligation d'information des entreprises vis-à-vis du propriétaire, et pas vis-à-vis des autorités de surveillance ; pour ces dernières, ce sont essentiellement les lois spéciales qui sont pertinentes (cf. ci-dessus).

La commission part du principe que les éventuels litiges entre les entreprises et les autorités de surveillance concernant l'application des dispositions légales sur l'accès aux informations seront signalés dans le CMS, afin que le propriétaire en soit informé et puisse si nécessaire prendre les mesures qui s'imposent.

5 Conclusions

Sur la base des informations qu'elle a collectées entre 2020 et 2025, la CdG-E arrive à la conclusion que le Conseil fédéral a tiré des enseignements de l'affaire CarPostal dans plusieurs domaines. Elle constate que la majorité de ses recommandations a été mise en œuvre, complètement ou partiellement. Globalement, la conduite et la surveillance de la Confédération vis-à-vis des entreprises dont elle est propriétaire a été renforcée et clarifiée ces dernières années. La commission estime néanmoins que des efforts supplémentaires sont nécessaires dans certains domaines.

Au ch. 5.1, la CdG-E présente une synthèse de son appréciation concernant la mise en œuvre des recommandations de 2019. Au ch. 5.2, elle aborde les prochaines étapes.

5.1 Appréciation de la mise en œuvre des recommandations de 2019

Recommandations mises en œuvre

La CdG-E estime que de nombreux points de ses recommandations de 2019 ont été mis en œuvre ou le seront ces prochaines années selon les explications du Conseil fédéral.

En lien avec le cas spécifique de CarPostal, le Conseil fédéral a adapté dès 2020 les *objectifs stratégiques de la Poste*, afin de préciser qu'un résultat équilibré est attendu

¹⁶⁹ P. ex. art. 59 de la loi du 30.4.1997 sur les télécommunications (LTC ; RS **784.10**) concernant l'obligation d'informer la ComCom, art. 40^{quater} de la loi fédérale du 20.12.1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS **742.101**) concernant l'obligation d'informer la RailCom ou art. 23 de la LPO concernant l'obligation d'informer la PostCom.

dans le domaine du TRV subventionné (recommandation 1). La *surveillance de l'OFT sur les entreprises du TRV* a été renforcée et optimisée (recommandation 4) : cela a permis d'identifier et de traiter plusieurs autres cas d'irrégularités et d'obtenir le remboursement de dizaines de millions de francs de subventions indûment perçues. La *collaboration entre l'OFT et les autres organes de surveillance du TRV* (p. ex. offices cantonaux, services de contrôle des finances) a également été améliorée.

Dans le domaine plus général du gouvernement d'entreprise de la Confédération, le Conseil fédéral a publié une *liste des éléments de l'activité des entreprises qu'il considère comme stratégiques* (recommandation 5) et formulé des précisions concernant les *entretiens entre les services propriétaires et les entreprises* (recommandation 9). Il a également procédé à une *analyse concernant les conflits d'objectifs* auxquels les entreprises proches de la Confédération sont confrontées (recommandation 6). En ce qui concerne les *instruments internes de surveillance des entreprises* (recommandation 10), le Conseil fédéral a notamment renforcé les *exigences relatives au système de gestion des risques* (ERM) et a ajouté pour toutes les entreprises un *objectif stratégique concernant la gestion de la conformité* (CMS). Enfin, il a présenté la liste des *mesures pouvant être prises par la Confédération en cas de crise* au sein d'une entreprise (recommandation 13).

En plus des mesures déjà prises, présentées ci-dessus, le Conseil fédéral a assuré que les services propriétaires mettraient en œuvre plusieurs recommandations de la CdG-E dans leur pratique régulière de conduite et de surveillance des entreprises. Les *éléments considérés comme stratégiques* seront abordés plus régulièrement et proactivement avec les entreprises (recommandation 5), tout comme les *conflits d'objectifs* auxquels les entreprises sont confrontées (recommandation 6). Les services propriétaires veilleront à ce que les *échanges informels avec les entreprises* ne soient noués qu'avec retenue et ne se substituent pas aux échanges formels (recommandation 9). Des *audits réguliers* seront réalisés concernant les systèmes ERM et CMS et leurs résultats seront abordés avec les entreprises (recommandation 10). Une attention renforcée sera portée aux *filiales les plus importantes* et à leur transparence financière (recommandation 12) et les éventuels problèmes liés à la *structure organisationnelle des filiales* seront abordés avec les entreprises (recommandation 11). Par ailleurs, les *autorités de surveillance sectorielle* seront encouragées à signaler suffisamment tôt les difficultés éventuelles constatées avec les entreprises et elles seront consultées avant les entretiens trimestriels (recommandation 14). Ces autorités peuvent également s'adresser aux services propriétaires en cas de *problèmes d'accès aux informations* des entreprises (recommandation 15).

De l'avis de la CdG-E, ces mesures devraient permettre d'empêcher que des cas similaires à celui de CarPostal ne se répètent ou, si tel est malgré tout le cas, de garantir que ces cas soient identifiés rapidement et traités de manière adéquate.

Recommandations partiellement mises en œuvre, rejetées ou en suspens

La commission prend acte du fait que le Conseil fédéral ne donnera pas suite à sa demande de mandater une *enquête approfondie concernant les pratiques comptables illicites chez CarPostal avant 2007* (recommandation 2). Si elle peut comprendre dans une certaine mesure les raisons mentionnées, elle juge regrettable qu'il ne soit pas

possible de reconstituer les faits passés. Elle renonce toutefois à approfondir davantage ce point. Cette situation souligne la nécessité d'un meilleur respect de la législation sur l'archivage par les entreprises proches de la Confédération (cf. ci-après).

La commission prend note que le Conseil fédéral procédera, dans son futur rapport de bilan de l'affaire CarPostal en réponse au Po. 19.4385, à un *examen approfondi des flux financiers entre CarPostal Suisse SA et l'ancienne filiale CarPostal France* (recommandation 3). Elle prendra acte des conclusions de cette analyse en temps voulu.

La CdG-E estime qu'un potentiel d'optimisation existe encore en ce qui concerne la *collaboration entre les services propriétaires et les offices fédéraux exerçant une surveillance sectorielle sur les entreprises* (p. ex. OFT, OFCOM et OFAC). Pour la commission, il est clair que les différents rôles de la Confédération vis-à-vis des entreprises (rôle de propriétaire et rôle de surveillance sectorielle) doivent être clairement distingués. Elle estime toutefois que cela ne devrait pas empêcher des échanges réguliers directs entre les services fédéraux concernés. La CdG-E demande que les services propriétaires examinent à l'avenir systématiquement la nécessité de mener un échange avec les offices chargés de la surveillance sectorielle lors du renouvellement des objectifs stratégiques des entreprises (recommandation 7). Elle estime par ailleurs qu'une participation ponctuelle de ces offices aux entretiens préparatoires précédant les entretiens trimestriels avec les entreprises devrait être possible (recommandation 14). Enfin, elle juge essentiel que les constats et décisions des autres entités autonomes de surveillance et de régulation (p. ex. COMCO ou PostCom) soient pris en compte par les services propriétaires et, si nécessaire, abordés lors des entretiens avec les entreprises (recommandation 14).

De l'avis de la CdG-E, de claires améliorations sont également nécessaires concernant *l'archivage au sein des entreprises proches de la Confédération* (recommandation 8). Elle constate que les perceptions et pratiques dans ce domaine varient largement et que les AFS n'exercent leur rôle légal de surveillance vis-à-vis des entreprises que de manière limitée. La commission juge indispensable que l'ordonnance concernée (OLAr) soit révisée dès que possible, afin de délimiter plus clairement champ d'application de la législation sur l'archivage pour les entreprises proches de la Confédération. Une fois ces clarifications menées, la commission attend que l'ensemble des acteurs concernés s'accordent sur les standards et procédures à appliquer et que chaque entreprise dispose d'un accord sur l'archivage avec les AFS. Dans le cas où aucune amélioration ne devait survenir ces prochaines années, la commission se réserve la possibilité de demander au Conseil fédéral l'ajout d'un objectif stratégique spécifique. La CdG-E a décidé qu'elle continuerait à suivre cet aspect dans le cadre d'un dossier séparé. Elle s'informerera, dans deux ans environ, sur l'avancée des travaux en la matière.

Concernant les instruments de surveillance interne des entreprises (recommandation 10), la CdG-E demande que les rapports du Conseil fédéral sur la réalisation des objectifs stratégiques transmis au Parlement contiennent des *informations plus systématiques concernant les principaux risques de chaque entreprise et les constatations issues du CMS jugées importantes par le propriétaire*.

En lien avec les filiales des entreprises (recommandation 12), la CdG-E est d'avis que les *objectifs stratégiques assignés à Swisscom en ce qui concerne son activité en Italie*

devraient être précisés. Elle invite le Conseil fédéral à procéder à des adaptations à ce sujet lors du prochain renouvellement des objectifs stratégiques de Swisscom.

Par ailleurs, la commission part du principe que si un problème devait survenir à l'avenir concernant *l'accès d'une autorité de surveillance sectorielle aux informations d'une entreprise proche de la Confédération* (recommandation 15), le Conseil fédéral complètera les dispositions légales réglant le devoir de renseigner. Elle attend également que les éventuels litiges soient signalés à la Confédération via le CMS.

Enfin, la CdG-E juge que le Conseil fédéral a fourni des explications convaincantes pour expliquer son refus de certains points de ses recommandations. C'est notamment le cas concernant le *choix des thèmes stratégiques abordés lors des entretiens avec les entreprises* (recommandation 5), la *priorisation préalable des objectifs stratégiques* des entreprises (recommandation 6), l'ajout d'un objectif stratégique concernant le *système de contrôle interne* (recommandation 10), l'adoption de *directives concernant les structures de conduite au sein des filiales* (recommandation 11), la création d'une *liste des filiales revêtant une importance stratégique* (recommandation 12), l'établissement de *processus détaillés en cas de crise* (recommandation 13), l'ajout d'informations sur les *signalements des autorités de surveillance sectorielle* dans les rapports sur la réalisation des objectifs stratégiques (recommandation 14) et l'ajout d'un objectif stratégique sur *l'information des entreprises vis-à-vis des autorités de surveillance sectorielle* (recommandation 15). La commission renonce à procéder à des clarifications supplémentaires sur ces points.

Autres considérations de la CdG-E

En lien avec la recommandation 1, la CdG-E a approfondi la question des objectifs stratégiques assignés à la Poste par le passé concernant l'exigence de rendements pour CarPostal. Dans son rapport de 2019, elle était arrivée à la conclusion que l'entreprise avait été, durant de nombreuses années, soumise à un conflit d'objectifs sur ce point.

Après examen des explications fournies par le Conseil fédéral, la commission maintient sa position. De son point de vue, les objectifs stratégiques assignés à la Poste sur ce point entre 2010 et 2020 n'étaient pas suffisamment clairs et l'entreprise était bel et bien confrontée à un conflit d'objectifs. Elle estime que le Conseil fédéral aurait dû profiter de la révision des objectifs stratégiques de la Poste en 2013 pour inclure une précision relative aux objectifs financiers assignés à CarPostal. La CdG-E juge que les explications fournies par le Conseil fédéral sur ce point restent peu claires. Elle est néanmoins d'avis que les mesures mises en place à la suite de l'affaire CarPostal (notamment en lien avec les recommandations 6, 9 et 10) devraient permettre d'éviter que de tels cas se reproduisent à l'avenir.

5.2 Prochaines étapes

La CdG-E met par la présente un terme à son inspection relative à CarPostal. Elle prie le Conseil fédéral de tenir compte des considérations et demandes formulées dans le présent rapport. Elle tirera un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations d'ici trois ans environ, dans le cadre d'un contrôle de suivi. Elle focalisera celui-ci sur l'application par les services propriétaires des diverses mesures annoncées par le Conseil

fédéral et sur les recommandations pour lesquelles un besoin d’agir subsiste. La mise en œuvre de la recommandation relative à l’archivage (recommandation 8) fera quant à elle l’objet d’un point de situation séparé d’ici deux ans au plus tard.

Comme indiqué en introduction (cf. ch. 2), la CdG-E se réserve la possibilité de compléter ultérieurement son appréciation concernant certaines recommandations en fonction des résultats de ses travaux sur RUAG MRO. Par ailleurs, la commission fera part de son appréciation en lien avec la procédure pénale administrative de fedpol concernant l’affaire CarPostal de manière séparée (cf. ch. 1.2).

En parallèle de son inspection sur CarPostal, la CdG-E a abordé ces dernières années divers autres aspects liés au gouvernement d’entreprise de la Confédération (cf. ch. 2), notamment dans ses inspections sur l’indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l’administration fédérale décentralisée¹⁷⁰ et sur la surveillance des liens d’intérêts au sein des conseils d’administration des entreprises proches de la Confédération¹⁷¹. Elle a également pris acte de diverses mesures supplémentaires adoptées par le Conseil fédéral en matière de gouvernement d’entreprise, allant au-delà du périmètre de ses recommandations¹⁷². La commission prévoit de procéder, en 2026, à un point de situation global avec l’AFF sur la thématique du gouvernement d’entreprise, afin d’aborder avec l’office la mise en œuvre des mesures adoptées ces dernières années, les défis actuels et les perspectives dans ce domaine.

¹⁷⁰ Garantie de l’indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l’administration fédérale décentralisée : état de la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport de la CdG-E du 21.10.2022 (FF **2022** 2979)

¹⁷¹ Contrôle de suivi : Surveillance des liens d’intérêts au sein des conseils d’administration des entreprises proches de la Confédération, rapport de la CdG-E du 5.7.2024 (FF **2024** 1839)

¹⁷² Ainsi, en 2021, le Conseil fédéral a décidé de procéder tous les 8 ans, pour chaque entreprise, à un examen approfondi de la stratégie du propriétaire et de la conformité avec les principes du gouvernement d’entreprise. Des discussions techniques régulières entre les services propriétaires sur les questions de gouvernement d’entreprise ont également été mises sur pied sous l’égide de l’AFF. Par ailleurs, les ressources des services propriétaires (DETEC, DDPS, AFF) ont été augmentées ou redéfinies en faveur du gouvernement d’entreprise.

10 octobre 2025

Pour la Commission de gestion du Conseil
des Etats (CdG-E) :

Le président : Charles Juillard

La présidente de la sous-commission
DFI/DETEC : Heidi Z'graggen

La secrétaire des CdG et de la DélCdG :
Ursina Jud Huwiler

Le secrétaire de la sous-commission
DFI/DETEC : Nicolas Gschwind

Abréviations

AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AFS	Archives fédérales suisses
BLS	Bern Lötschberg Simplon, compagnie ferroviaire
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CFF	Chemins de fer fédéraux
ch.	Chiffre
CMS	<i>Compliance Management System</i> , système de gestion de la conformité
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (RS 220)
COMCO	Commission fédérale de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DélFin	Délégation des finances des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i> , système de gestion des risques
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
LAr	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS 152.1)
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances ; RS 614.0)
LTV	Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPO	Loi du 17 décembre 2010 sur la Poste (RS 783.0)
LSI	Loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information (RS 128)

LSR	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Loi sur la surveillance de la révision ; RS 221.302)
LTC	Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10)
MAA	<i>Military Aviation Authority</i> , Autorité de l'aviation militaire
METAS	Institut fédéral de métrologie
Mo.	Motion
MPC	Ministère public de la Confédération
OCEC	Ordonnance du DETEC du 18 janvier 2011 sur la comptabilité des entreprises concessionnaires (RS 742.221), <i>abrogée le 1^{er} janvier 2025</i>
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFJ	Office fédéral de la justice
OFT	Office fédéral des transports
OIRTV	Ordonnance du 16 octobre 2024 sur l'indemnisation et la présentation des comptes du transport régional de voyageurs (RS 745.16)
OLAr	Ordonnance du 8 septembre 1999 relative à la loi fédérale sur l'archivage (Ordonnance sur l'archivage ; RS 152.11)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Po.	Postulat
PostCom	Commission fédérale de la poste
PUBLICA	Caisse fédérale de pensions
RailCom	Commission fédérale des chemins de fer
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SA	Société anonyme
SCI	Système de contrôle interne
SEPOS	Secrétariat d'Etat à la politique de sécurité
SG-DDPS	Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
SG-DETEC	Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
TP	Transports publics
TPF	Tribunal pénal fédéral
TRV	Transport régional de voyageurs
VBL	Transports publics de la ville de Lucerne

Principaux conflits d'objectifs identifiés depuis 2020 par le Conseil fédéral pour les entreprises proches de la Confédération

Extrait de la lettre du Conseil fédéral à la CdG-E du 7 juin 2024

CFF

« Le Conseil fédéral attend des CFF un bénéfice qui leur permettra, à moyen terme, de financer leurs investissements. Il attend en outre qu'ils réduisent progressivement leur endettement net productif d'intérêts à 6,5 x EBITDA jusqu'en 2030 au plus tard.

Par rapport à d'autres entreprises, les CFF disposent d'une marge de manœuvre plus restreinte pour fixer des priorités en matière d'investissements et pour réaliser des bénéfices. Une fois achevé le développement de l'infrastructure financé par le FIF, les politiques s'attendent à ce que l'offre soit également développée rapidement, ce qui nécessite des investissements consécutifs importants de la part des CFF, investissements qui ne sont souvent pas rentables, du moins au début. En revanche, les augmentations de tarifs qui relèvent de la compétence d'Alliance SwissPass sont souvent contestées sur le plan politique. En outre, les CFF sont également présents dans des domaines d'activité où, pour des raisons réglementaires, il n'est pas possible de réaliser des bénéfices (p. ex. TRV). Le projet de financement durable des CFF présenté par le Conseil fédéral vise à stabiliser durablement la situation financière des CFF. »

La Poste

« Le service universel doit être fourni dans l'ensemble du pays avec une bonne qualité, à des prix raisonnables et de manière autonome. Le net recul des volumes dans l'activité principale, mais aussi le durcissement des directives relatives au service universel décidé par le Parlement ces dernières années (adaptation des prescriptions concernant l'accessibilité à partir de 2019, distribution des journaux au plus tard à la mi-journée et distribution à domicile à partir de 2021) ont fait augmenter les coûts du service universel et ont encore plus limité la marge de manœuvre entrepreneuriale de la Poste. En outre, la Poste dispose d'un modèle d'affaires limité pour PostFinance en raison de l'interdiction d'accorder des hypothèques et des crédits.

Afin de pouvoir continuer à financer le service universel de manière autonome à long terme, la Poste fait face à ces évolutions avec sa stratégie « Poste de demain », qui prévoit des mesures de prix et d'efficacité, une croissance organique et inorganique dans la logistique des marchandises et les services de communication électronique ainsi que l'ouverture du réseau d'offices de poste à des tiers. Cette transformation de la Poste, en particulier les acquisitions d'entreprises auxquelles elle procède, fait l'objet de critiques croissantes de la part du public et des politiques. Dans ce contexte, la motion 21.4595 (CN Thomas Rechsteiner, Maintenir les acquisitions dans le cadre du mandat de prestations) a été transmise au Conseil fédéral lors de la session de printemps 2024. Elle exige des modifications législatives pour que les acquisitions de la Poste qui ne relèvent pas du mandat de prestations soient soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Du reste, le Conseil fédéral se penchera bientôt sur la question du développement de l’approvisionnement de base de la Poste. »

Swisscom

« Le rachat de Vodafone Italia modifie le positionnement de Swisscom. À l’avenir, l’entreprise réalisera près de la moitié de son chiffre d’affaires à l’étranger. Si cette opération réussit, Swisscom se constituera une marge de manœuvre financière qui pourrait potentiellement être utilisée pour d’autres acquisitions à l’étranger. L’écart entre les intérêts de la Confédération, qui visent à fournir des prestations en Suisse, et les intérêts des actionnaires privés, qui visent à augmenter la valeur de l’entreprise, ne cesserait alors de croître. L’acquisition en Italie a été abordée lors des entretiens trimestriels et au Conseil fédéral. Celui-ci est arrivé à la conclusion que la transaction n’était pas contraire aux objectifs stratégiques.

De plus, les attentes concernant le déploiement de la fibre optique sont élevées et vont bien au-delà de ce que Swisscom construit dans le cadre de la concurrence au niveau des infrastructures. La stratégie d’extension du réseau fait l’objet des entretiens avec les propriétaires. En définissant les objectifs stratégiques, le Conseil fédéral a maintenu le principe selon lequel le développement du réseau doit se faire de manière compétitive. »

Skyguide

« Dans ses objectifs stratégiques, le Conseil fédéral attend de Skyguide qu’elle réalise un résultat équilibré et remplisse son mandat tout en maintenant un niveau de qualité élevé. Pour Skyguide, il devient de plus en plus difficile de couvrir ses coûts par les redevances dans le domaine des services civils de la navigation aérienne. La situation financière de Skyguide est abordée lors des entretiens avec les propriétaires et régulièrement vérifiée par ces derniers. Les services propriétaires mettent ainsi en œuvre une recommandation du CDF (CDF-23130). »

RUAG MRO¹⁷³

« Le Conseil fédéral attend de RUAG MRO qu’elle fournisse à l’armée suisse, sa principale cliente, des prestations de grande qualité, conformes aux besoins et dans les délais requis, tout en optimisant les coûts, et qu’elle affiche une rentabilité suffisante pour maintenir les capacités et assurer le développement de l’entreprise. En outre, il existe une série de conditions générales pour la fourniture des prestations, comme la prise en compte, dans une juste mesure, des intérêts régionaux. Si des tensions naissent de ces objectifs, elles sont régulièrement abordées lors des entretiens avec le propriétaire. En outre, les rôles de RUAG MRO (fournisseur de prestations), de l’armée (destinataire), d’armasuisse (commanditaire) et du SG-DDPS (service propriétaire) sont clairement délimités et il existe des organes et des processus de décision institutionnalisés pour concilier les intérêts. »

¹⁷³ Remarque de la CdG-E : ce passage date d’avant les révélations de début 2025 concernant les problèmes au sein de RUAG MRO.