



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$e-seal»

«\$QrCode»

Contrôle de suivi : Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération

Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 5 juillet 2024

L'essentiel en bref

Dans ce rapport, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) présente son appréciation de la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait émises en 2018 sur la thématique de la gestion des liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération (Poste, CFF, Swisscom, Skyguide, groupe RUAG).

La CdG-E tire un bilan globalement positif de la mise en œuvre de ses recommandations. Elle constate que diverses mesures ont été prises pour renforcer et clarifier la surveillance dans ce domaine, tant au sein des entreprises qu'au niveau des autorités fédérales assumant le rôle de propriétaire.

La commission salue les efforts des entreprises pour compléter leurs règles relatives à la déclaration des liens d'intérêts (recommandation 1). À ce propos, elle relève l'impact positif du nouveau principe n°6 du gouvernement d'entreprise de la Confédération adopté par le Conseil fédéral et du nouvel article 717a du Code des obligations. Elle juge aussi positivement les mesures prises par les entreprises pour sensibiliser les cadres de haut niveau à cette thématique.

En ce qui concerne les procédures d'annonce et de contrôle des liens d'intérêts au sein des entreprises et la transparence de ces dernières sur le sujet (recommandations 2 et 3), la CdG-E arrive à la conclusion que de clairs progrès ont eu lieu ces dernières années. Selon les informations collectées, toutes les entreprises disposent de processus clairs en la matière, les conseils d'administration abordent au moins une fois par an la question des liens d'intérêts et les rapports de gestion contiennent désormais des informations plus détaillées sur ce thème. Sur ce dernier point, la commission identifie toutefois encore un besoin d'amélioration pour certaines entreprises.

Au niveau de la surveillance exercée par les autorités fédérales en matière de liens d'intérêts (recommandation 4), la commission tire un bilan plus mitigé. D'un côté, elle constate que les autorités fédérales disposent globalement des outils leur permettant d'assumer leur rôle de contrôle. Elle relève notamment que les départements ont la possibilité d'aborder le sujet lors des entretiens trimestriels avec les entreprises et que les profils d'exigences des membres des conseils d'administration ont été complétés sur ce point pour presque toutes les entreprises. Elle salue également la création d'un modèle pour les propositions de nomination soumises au Conseil fédéral pour les nouveaux membres dirigeants des entreprises, qui mentionne l'importance d'une vérification des liens d'intérêts par les départements.

D'un autre côté, la commission estime qu'un potentiel d'amélioration existe encore dans la manière dont les départements exercent leur surveillance dans la pratique. Elle constate notamment que le thème des liens d'intérêts n'a jamais été abordé lors des entretiens trimestriels ces dernières années et qu'une certaine hétérogénéité subsiste dans le traitement des propositions de nominations des nouveaux membres dirigeants par les départements. La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que les unités fédérales compétentes se saisissent de ce thème de manière plus proactive et entretiennent à ce propos un dialogue régulier avec les entreprises.

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier.

Rapport

1 Introduction

Dans le présent rapport, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) présente son appréciation finale concernant la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait émises il y a six ans sur la thématique de la gestion des liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération. Par cette publication, elle met un terme au contrôle de suivi qu'elle a mené à ce sujet entre 2021 et 2024.

Entre 2017 et 2018, la CdG-E a examiné la manière dont le Conseil fédéral et les départements compétents exerçaient leur surveillance en la matière, en se basant sur l'exemple d'un mandat assumé par la présidente du conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux (CFF). Dans un rapport publié en août 2018¹, la commission est arrivée à la conclusion que cette surveillance devait être renforcée. Elle a formulé quatre recommandations en ce sens à l'attention du Conseil fédéral.

Après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil fédéral et procédé à diverses clarifications complémentaires, la CdG-E a clos son inspection en novembre 2019 avec un second rapport². Elle a noté avec satisfaction que le Conseil fédéral adhère largement à ses constatations et qu'il avait pris diverses mesures pour mieux définir les principes de base en matière de gestion des liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération. Elle a néanmoins souligné l'importance de s'assurer que ces principes soient mis en œuvre dans la pratique au sein des entreprises et a évoqué diverses mesures possibles à cet effet.

En août 2021, la CdG-E a lancé le contrôle de suivi de son inspection, afin d'examiner dans quelle mesure ses recommandations avaient été mises en œuvre par le Conseil fédéral. Elle a chargé sa sous-commission Département fédéral de l'intérieur (DFI) / Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)³ de procéder à des clarifications détaillées en la matière. Cette dernière a par la suite adressé diverses questions écrites au Conseil fédéral. Elle a également examiné la gestion des liens d'intérêts au sein des six principales entreprises proches de la Confédération (CFF, Swisscom, Poste, Skyguide, RUAG MRO et

¹ Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF, rapport de la CdG-E du 28.8.2018 (FF **2018** 7833)

² Surveillance des liens d'intérêts au sein des conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération, à l'exemple du cas de la présidente du conseil d'administration des CFF. Appréciation de l'avis du Conseil fédéral, rapport succinct de la CdG-E du 12.11.2019 (FF **2020** 905)

³ De 2021 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 et Céline Vara.

RUAG International⁴) et la manière dont les unités qui représentent la Confédération comme propriétaire⁵ exercent leur surveillance en la matière. Elle a également pris connaissance des travaux du Conseil fédéral dans le domaine du gouvernement d'entreprise, notamment du rapport précisant la stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes (« ci-après : rapport de mai 2021 sur la stratégie du propriétaire »)⁶.

Sur la base des informations collectées, la CdG-E a décidé de faire part, dans le présent rapport, de son appréciation finale du point de vue de la haute surveillance parlementaire. L'analyse de la commission tient compte de l'évolution en la matière jusqu'en mai 2024. Le projet de rapport a été soumis pour consultation aux départements fédéraux concernés. Il a ensuite été adopté par la CdG-E et transmis au Conseil fédéral le 5 juillet 2024.

2 Appréciation de la mise en œuvre des recommandations

Ci-après, la CdG-E présente les faits portés à sa connaissance au sujet de la mise en œuvre de ses recommandations de 2018, ainsi que son appréciation concernant les mesures prises et les questions qui demeurent ouvertes de son point de vue.

2.1 Règles relatives à la déclaration des liens d'intérêts

Recommandation 1 de 2018 : La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à s'assurer que, dans toutes les entreprises proches de la Confédération, les membres ou candidats au conseil d'administration soient tenus de déclarer sans délai l'ensemble de leurs mandats au sein d'organes de direction et de surveillance ainsi que leurs mandats de conseil au sein de sociétés, institutions ou fondations de droit privé ou public, et ce indépendamment de toute appréciation personnelle.

En 2019, le Conseil fédéral a complété le principe directeur n°6 de son rapport sur le gouvernement d'entreprise⁷, en précisant que « le conseil d'administration ou le conseil d'institut édicte, en complément aux prescriptions légales en vigueur, des règles

⁴ Les holdings RUAG MRO Holding SA et RUAG International Holding SA sont regroupées au sein de BGRB Holding SA (ci-après : groupe RUAG).

⁵ Il s'agit du DETEC pour la Poste, les CFF et Swisscom, du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour RUAG MRO et du Département fédéral des finances (DFF) pour RUAG International. La surveillance sur Skyguide est exercée conjointement par le DETEC et le DDPS. Les départements compétents sont soutenus dans leur tâche par l'Administration fédérale des finances (AFF) (cf. à ce sujet chap. 2.3).

⁶ 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

⁷ Rapport du Conseil fédéral du 13.9.2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) (FF 2006 7799). Cette modification faisait suite aux recommandations d'un rapport d'experts sur le gouvernement d'entreprise publié en 2019.

de comportement concernant la question des liens d'intérêts [...], prend des mesures de sensibilisation adéquates [et] informe des mesures prises dans le cadre du rapport de gestion ». La CdG-E avait déjà salué cette mesure dans son rapport de 2019. Par ailleurs, dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme, le nouvel art. 717a du Code des obligations (CO)⁸ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Celui-ci établit pour la première fois une disposition se référant explicitement aux conflits d'intérêts⁹ et étant applicable à toutes les sociétés anonymes.

Règles de comportement en matière de déclaration

Sur la base des informations qui lui ont été remises, la CdG-E constate avec satisfaction que toutes les entreprises examinées disposent de règles de comportement en matière de déclaration des liens d'intérêts fixées dans les statuts, le règlement d'organisation et/ou un code de comportement¹⁰. Dans toutes les entreprises prévaut le principe selon lequel chaque membre du conseil d'administration et de la direction doit régler ses affaires personnelles et professionnelles de manière à éviter autant que possible les conflits d'intérêts avec la société et signaler sans délai toute modification de ses mandats. Depuis 2018, les règles en la matière ont été renforcées dans plusieurs entreprises. Le Conseil fédéral considère que celles-ci sont exhaustives et adéquates.

La CdG-E relève que l'entrée en vigueur du nouvel art. 717a CO en 2023 ne semble pas avoir impliqué de changements fondamentaux pour les entreprises concernées, dans la mesure où cette disposition se limite à préciser la situation juridique qui prévalait déjà¹¹. Par ailleurs, le principe n°6 du gouvernement d'entreprise est formulé de manière plus concrète que l'art. 717a CO. Le Conseil fédéral a néanmoins indiqué à la CdG-E que les entreprises concernées avaient procédé à un examen de leur cadre réglementaire suite à cette modification et que des adaptations ponctuelles avaient été apportées dans certains cas (p. ex. CFF, groupe RUAG).

⁸ Loi fédérale du 30.3.1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (Code des obligations, CO ; RS 220)

⁹ « Les membres du conseil d'administration et de la direction qui se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts en informent le conseil d'administration sans retard et de manière complète. Le conseil d'administration adopte les mesures qui s'imposent afin de préserver les intérêts de la société. »

¹⁰ Poste : règlement d'organisation et code de conduite ; CFF : code de comportement du conseil d'administration, directive anticorruption, règlement du comité Personnel et organisation du conseil d'administration, code de comportement des CFF, règlement des cadres ; Swisscom : statuts, règlement d'organisation, code de comportement du conseil d'administration, directive du conseil d'administration ; Skyguide : règlement d'organisation ; RUAG : règlement du groupe RUAG Holding SA, code de conduite de RUAG, règlement d'organisation de RUAG International Holding SA, principes relatifs à la gestion des conflits d'intérêts de RUAG International Holding SA et code de conduite, règlement d'organisation de RUAG MRO Holding SA, code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise.

¹¹ Le devoir de diligence et de fidélité des membres du conseil d'administration était déjà fixé sous une forme générale à l'art. 717 CO ; selon la doctrine, cet article couvrait également la gestion des liens et conflits d'intérêts.

Mesures de sensibilisation

La CdG-E s'est informée sur la manière dont les entreprises sensibilisent leurs membres dirigeants au thème des liens d'intérêts et aux règles en vigueur. Elle constate que la Poste, les CFF, Swisscom et Skyguide ont implémenté, ces dernières années, diverses mesures à ce niveau¹². En 2022, le Conseil fédéral a indiqué qu'il attendait que des mesures en ce sens soient également prises pour les entreprises du groupe RUAG. Sur la base des informations qui lui ont été fournies en mai 2024, la CdG-E arrive à la conclusion que cette demande a été mise en œuvre¹³.

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E salue les efforts réalisés par les entreprises proches de la Confédération au cours des dernières années afin de compléter et renforcer leur cadre réglementaire en matière de déclaration des liens d'intérêts. Elle estime que l'introduction du nouveau principe n°6 du gouvernement d'entreprise a joué à cet effet un rôle déterminant. Elle salue également l'adoption et l'entrée en vigueur de l'art. 717a CO, qui souligne l'importance d'une gestion rigoureuse des liens d'intérêts, même si l'impact matériel de celui-ci pour les entreprises proches de la Confédération demeure limité.

La commission part du principe que les entreprises continueront à actualiser leur réglementation relative aux liens d'intérêts si nécessaire ; elle n'identifie pas de besoin supplémentaire d'agir à ce sujet du point de vue de la haute surveillance.

La CdG-E salue également les mesures prises ces dernières années par la Poste, les CFF, Swisscom, Skyguide et les entreprises du groupe RUAG pour sensibiliser les cadres de haut niveau à la thématique des liens d'intérêts. La commission estime que cet aspect fait partie intégrante d'une culture d'entreprise saine ; elle part du principe que les procédures mises en place dans les entreprises mentionnées confèrent aux personnes concernées le degré de sensibilité nécessaire à cette thématique. Elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que de telles mesures de sensibilisation continuent d'être

¹² La Poste organise pour tous les nouveaux membres du conseil d'administration et de la direction des formations sur la gouvernance et la conformité et les personnes concernées suivent des programmes d'apprentissage en ligne. Les CFF ont lancé en 2023 un nouveau cours en ligne axé sur les liens d'intérêts, que les membres du conseil d'administration et de la direction sont tenus de suivre. Skyguide organise des formations pour le conseil d'administration, portant sur le système de conformité et la gouvernance d'entreprise. Les membres du conseil d'administration et de la direction de Swisscom bénéficient une fois par an d'une formation en matière de prescriptions boursières, au cours de laquelle la question des mandats et des liens d'intérêts est également examinée ; le sujet est également abordé lors de la séance constitutive du conseil d'administration suivant l'Assemblée générale.

¹³ Les membres du conseil d'administration et de la direction de RUAG MRO sont désormais sensibilisés au moins une fois par an à la question des liens d'intérêts ; des cours sont dispensés régulièrement à tous les collaborateurs de l'entreprise sur ce thème, dans le cadre d'une formation en matière de conformité. Le conseil d'administration de RUAG International a organisé en mars 2023 une formation sur la question des conflits d'intérêts. Par ailleurs, les principes relatifs à la gestion des liens d'intérêts ont été mis à jour et ont fait l'objet en mai 2024 d'une formation destinée aux membres de la direction. Une autre formation pour l'ensemble du groupe sur le thème du code de conduite aura lieu au cours du second semestre 2024, lors duquel la question des conflits d'intérêts sera également traitée.

appliquées régulièrement dans toutes les entreprises et que ces dernières en rendent compte dans leurs rapports de gestion.

2.2 Procédures d'annonce, de contrôle et de publication des liens d'intérêts au sein des entreprises

Recommandation 2 de 2018 : La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à s'assurer que, dans toutes les entreprises proches de la Confédération, les comités chargés de la surveillance des liens d'intérêts se réunissent régulièrement et que la question soit thématiquée de manière périodique au niveau du conseil d'administration.

Le Conseil fédéral est également prié de s'assurer que les entreprises proches de la Confédération communiquent de manière transparente et complète sur l'activité des différents comités de leurs conseils d'administration.

Recommandation 3 de 2018 : La CdG-E invite le Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, à mettre en place, pour toutes les entreprises proches de la Confédération, un système prévoyant explicitement une déclaration en continu des nouveaux mandats assumés par la présidence du conseil d'administration au département compétent.

Elle l'invite également à s'assurer que les entreprises proches de la Confédération incluent, dans leur rapport annuel de gestion, la liste de tous les mandats assumés par les membres du conseil d'administration au cours de l'année, et non plus uniquement au 31 décembre.

En décembre 2018, suite au rapport de la CdG-E, le DETEC, le DDPS et l'Administration fédérale des finances (AFF) ont adressé une lettre aux entreprises concernées précisant les attentes de la Confédération en matière de gestion des liens d'intérêts¹⁴. La commission a salué expressément cette démarche. Durant son contrôle de suivi, elle a examiné la mise en œuvre de ces principes dans les entreprises concernées sous différents angles.

Processus d'annonce et de contrôle des liens d'intérêts

Lors du contrôle de suivi, le Conseil fédéral a informé la CdG-E que les entreprises proches de la Confédération avaient toutes défini les responsabilités et processus relatifs à la gestion des liens d'intérêts. Selon les informations collectées, toutes les entreprises demandent que les membres du conseil d'administration et de la direction annoncent sans délai chaque modification de leurs mandats en cours d'année. Ces modifications sont communiquées immédiatement au département fédéral compétent. En outre, toutes les entreprises recensent au moins une fois par année les mandats des membres du conseil d'administration et de la direction.

¹⁴ Cf. rapport de la CdG-E du 12.11.2019 (FF 2020 905), chap. 2.3, pour la liste détaillée des principes édictés par le Conseil fédéral.

Lors de la nomination de nouveaux membres du conseil d'administration, les entreprises fournissent au département fédéral compétent la liste complète de tous les mandats de la candidate ou du candidat avant que la proposition correspondante ne soit transmise au Conseil fédéral. À cette occasion, elles confirment que les mandats déclarés ont été vérifiés et qu'aucun conflit d'intérêts susceptible de s'opposer à une nomination n'a été constaté. Selon les informations fournies à la commission par le Conseil fédéral fin 2021 et confirmées par les départements compétents en mai 2024, cette règle est respectée par les entreprises et aucun cas particulier n'est à signaler.

Organes chargés du contrôle des liens d'intérêts

Le Conseil fédéral a indiqué à la CdG-E qu'il jugeait « primordial que les entreprises examinent concrètement les questions liées aux liens d'intérêts »¹⁵ ; il estime néanmoins que celles-ci sont libres de décider si elles souhaitent confier cet examen à un comité ou traiter ces questions directement au sein du conseil d'administration.

Il ressort des informations collectées par la CdG-E que la Poste, les CFF, RUAG MRO et RUAG International disposent d'un comité chargé du contrôle des liens d'intérêts¹⁶. Chez Swisscom, la responsabilité en la matière revient à la présidente ou au président ainsi qu'à la vice-présidente ou au vice-président du conseil d'administration tandis qu'un comité ad hoc se charge des nouvelles nominations. Chez Skyguide, selon les informations des départements compétents, l'ensemble du conseil d'administration est chargé d'assurer la surveillance des liens d'intérêts.

La commission relève toutefois que certaines entreprises ne mentionnent pas clairement les informations relatives aux responsabilités de contrôle dans leur rapport de gestion : c'est en particulier le cas pour Skyguide et RUAG MRO.

De manière générale, la CdG-E constate que, dans toutes les entreprises, les conseils d'administration ou leurs comités spécialisés abordent de manière régulière (c'est-à-dire au moins une fois par an) la thématique des liens d'intérêts.

Information dans le cadre du rapport de gestion

Conformément au nouveau principe directeur n°6 du rapport sur le gouvernement d'entreprise, les entreprises sont désormais soumises à des exigences plus élevées concernant l'information sur le thème des liens d'intérêts dans leur rapport de gestion. En novembre 2019, l'AFF a adressé une lettre aux présidents des conseils d'administration et d'institut des entités de la Confédération devenues autonomes afin de les informer des changements à apporter dans leur rapport de gestion¹⁷. Fin 2021, après

¹⁵ Dans son rapport de 2018, la CdG-E avait constaté que le comité des CFF chargé de la surveillance des liens d'intérêts n'avait pas siégé durant plusieurs années.

¹⁶ La Poste : comité People, Sustainability & Governance (avant 2023 : comité Organisation, Nomination et Rémunération), soutenu par le service spécialisé Gouvernance ; CFF : comité Personnel et organisation ; RUAG MRO : comité de nomination et de rémunération ; RUAG International : Nomination & Compensation Committee (NCC)

¹⁷ Selon les exigences de l'AFF, le rapport de gestion doit ainsi, non seulement, indiquer les liens d'intérêts de chaque membre, mais également présenter les règlements (internes) applicables en la matière, les éventuelles modifications apportées à ceux-ci durant l'année écoulée ainsi que les autres mesures prises (p. ex. en matière de sensibilisation). Il doit fournir une vue d'ensemble sur la gestion des liens d'intérêts.

avoir constaté que les rapports de la Poste, des CFF, de RUAG et de Skyguide présentaient encore un potentiel d'amélioration, le Conseil fédéral a décidé d'attirer une nouvelle fois l'attention de ces entreprises sur le principe directeur n°6 et de les inviter à compléter les informations dans leurs rapports futurs.

La CdG-E a examiné plus en détail dans quelle mesure la Poste, les CFF, Swisscom, Skyguide et RUAG avaient mis en œuvre ce principe directeur ; pour ce faire, elle a procédé à une analyse comparative de leurs rapports de gestion 2021, 2022 et 2023. De manière générale, la commission constate que presque tous les rapports annuels contiennent désormais des informations concernant la gestion des liens d'intérêts (notamment règlements applicables en la matière et mesures de sensibilisation)¹⁸ et contiennent une liste des mandats annexes des membres du conseil d'administration. Elle identifie néanmoins encore un potentiel d'amélioration concernant Skyguide : le rapport de gestion 2023 de l'entreprise ne contient en effet pas d'informations relatives à la procédure d'annonce et de traitement des liens d'intérêts au sein du conseil d'administration et de la direction¹⁹.

Le Conseil fédéral a également confirmé que toutes les entreprises mentionnaient, dans leur rapport de gestion, l'intégralité des mandats assumés par les membres du conseil d'administration et de la direction – pas uniquement en date du 31 décembre, mais également durant l'année écoulée – ce qui correspond à une demande formulée par la CdG-E dans son rapport de 2018. Globalement, la CdG-E constate donc que les exigences exprimées par l'AFF en 2019 sont désormais largement remplies par les entreprises.

Appréciation de la CdG-E

De manière générale, la CdG-E arrive à la conclusion que de clairs progrès ont eu lieu en ce qui concerne les procédures d'annonce et de contrôle des liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération, mais également au niveau de la transparence publique de ces dernières sur le sujet. Elle estime que ses recommandations 2 et 3 ont été en grande partie mises en œuvre.

La commission salue le fait que, dans toutes les entreprises, le conseil d'administration traite de manière régulière, c'est-à-dire au moins une fois par année, la thématique des liens d'intérêts. Elle part du principe que la situation constatée en 2018 dans le cas des CFF – à savoir l'inactivité prolongée de l'organe chargé du contrôle – ne s'est pas reproduite depuis lors.

La CdG-E juge par ailleurs approprié que les entreprises bénéficient d'une certaine marge de manœuvre dans la manière dont elles organisent le contrôle en matière de liens d'intérêts (en particulier concernant la création d'organes de contrôle spécifiques). Elle prie toutefois le Conseil fédéral de s'assurer que toutes les entreprises mentionnent clairement, dans leur rapport de gestion, quels organes ou quelles personnes assument la responsabilité d'un tel contrôle; elle estime que cette exigence n'est pas encore remplie pour Skyguide et RUAG MRO.

¹⁸ À l'exception de Swisscom, qui satisfaisait déjà par le passé aux exigences en la matière.

¹⁹ La CdG-E relève que de telles informations étaient présentes sous une forme sommaire dans le rapport de gestion 2022 de Skyguide.

Enfin, la CdG-E salue le suivi étroit assuré par les autorités fédérales pour garantir que les entreprises informent de manière plus transparente sur le thème des liens d'intérêts dans leur rapport de gestion et mettent ainsi en œuvre le principe n°6 du gouvernement d'entreprise. L'analyse qu'elle a menée confirme que les entreprises ont clairement progressé en la matière, même si un besoin d'amélioration existe encore pour Skyguide. La commission invite le Conseil fédéral à continuer à porter une attention particulière au respect du principe de transparence.

2.3 **Traitement du thème des liens d'intérêts par la Confédération en tant que propriétaire**

Recommandation 4 de 2018 : La CdG-E attend du Conseil fédéral, en sa qualité d'actionnaire majoritaire, qu'il porte à l'avenir une attention accrue, lors de la prise de connaissance des rapports de gestion des entreprises proches de la Confédération, aux informations relatives aux mandats tiers des membres des conseils d'administration, et qu'il procède si nécessaire à des clarifications approfondies par le biais des unités administratives compétentes.

Pour ce faire, la commission invite le Conseil fédéral à renforcer le rôle de l'AFF en tant que centre de compétences spécialisé dans le domaine de la surveillance des conflits d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération.

Flux d'information entre les entreprises et la Confédération

Dans son rapport de novembre 2019, la CdG-E estimait nécessaire de clarifier la place accordée à la question des liens d'intérêts dans les flux d'information entre les entreprises et la Confédération. La commission a notamment recommandé que ce sujet figure de manière systématique à l'ordre du jour des entretiens trimestriels menés par les entreprises avec les unités représentant la Confédération comme propriétaire (DETEC, DDPS, DFF, AFF, dits « entretiens avec le propriétaire »).

Face à la CdG-E, le Conseil fédéral a estimé que le rapport de gestion des entreprises (cf. chap. 2.2) constituait le principal support d'information concernant les liens d'intérêts. Si ce rapport ou des cas concrets suscitent des questions supplémentaires, la thématique des liens d'intérêts peut être abordée sous un angle stratégique lors des entretiens avec le propriétaire. Le Conseil fédéral a d'ailleurs souligné que ce sujet figurait dans la liste des thèmes stratégiques pouvant être traités lors des entretiens avec le propriétaire, qu'il a établie dans son rapport de mai 2021 sur la stratégie du propriétaire²⁰.

Le Conseil fédéral estime qu'il est en droit, lors des entretiens, « d'exiger des précisions sur le rapport de gestion, par exemple demander si des conflits d'intérêts sont

²⁰ Dans son rapport de mai 2021 sur la stratégie du propriétaire (chap. 5.1.6), le Conseil fédéral présente une liste indicative de thèmes stratégiques pouvant être abordés lors des entretiens trimestriels avec les entreprises. Selon le Conseil fédéral, la question des liens d'intérêts peut être abordée en lien avec les thèmes stratégiques « fonctionnement durable des cadres du plus haut niveau hiérarchique » et « risques de l'entreprise », ou comme point distinct de l'ordre du jour.

apparus, quelles ont été les mesures prises [...] pour y remédier [...] ou encore quelles mesures de sensibilisation ont été prises à l'échelle de l'entreprise » et qu'il peut « faire part de ses attentes à l'entreprise » dans le cas où un besoin d'action stratégique est identifié. En revanche, il estime que l'évaluation des liens d'intérêts des membres dirigeants dans des cas concrets et les mesures à prendre le cas échéant relèvent de la gestion opérationnelle interne de l'entreprise. Le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne doit pas s'immiscer dans le traitement de ces questions, qui sont de la compétence du conseil d'administration²¹, et que celles-ci ne doivent par conséquent pas être abordées lors des entretiens avec le propriétaire.

La proposition d'aborder le thème des liens d'intérêts de manière systématique lors des entretiens avec le propriétaire est jugée de manière critique par le Conseil fédéral, qui estime que l'ordre du jour doit être adapté aux circonstances et aux priorités de l'entreprise ; « établir une liste fixe des points à intégrer [...] empêche de concentrer l'attention sur les sujets essentiels et ne permet pas de mener des discussions efficaces, fondées sur les risques [...] ».

Dans les faits, le Conseil fédéral et les départements compétents ont informé la CdG-E que la thématique des liens d'intérêts n'avait pas été abordée lors des entretiens trimestriels avec les entreprises au cours des dernières années. Il ressort des explications fournies que le Conseil fédéral et les unités concernées n'ont pas identifié de nécessité d'aborder ce sujet sous un angle stratégique, respectivement que d'autres aspects étaient prioritaires ; les informations sur les liens d'intérêts contenues dans les rapports de gestion des entreprises et dans les propositions de nouvelles nominations (cf. plus bas) ont été jugées suffisantes.

Traitement des propositions de nomination par les services propriétaires

Comme indiqué au chap. 2.2, lors de nouvelles nominations au sein du conseil d'administration, les entreprises transmettent au département compétent la liste complète de tous les mandats de la personne proposée et confirment que ceux-ci ont été vérifiés. En 2019, la CdG-E avait invité le Conseil fédéral à examiner l'opportunité d'une plus grande harmonisation entre les départements fédéraux concernant le traitement des propositions de nomination ; les départements s'étaient toutefois montrés réticents face à une telle uniformisation²².

²¹ Le Conseil fédéral cite à cet effet la répartition des compétences relatives à la gestion de l'entreprise par le conseil d'administration, réglée à l'art. 716a CO.

²² Dans un sondage effectué en 2017, la majorité des départements n'avaient pas jugé nécessaire de mettre en place une procédure de nomination uniformisée, au vu des différences jugées trop grandes entre les entreprises. Le Conseil fédéral avait par conséquent renoncé à émettre une directive interdépartementale en ce sens.

Dans son rapport de mai 2021 sur la stratégie du propriétaire, le Conseil fédéral a indiqué que la procédure de nomination avait été améliorée à partir de 2019, plus particulièrement en ce qui concerne la transparence des propositions soumises au Conseil fédéral²³. Il a annoncé que cette nouvelle pratique serait évaluée d'ici 2022.

La CdG-E a pris connaissance du rapport du Conseil fédéral de novembre 2022 présentant les résultats de cette évaluation²⁴. Celui-ci arrive à la conclusion que les entreprises examinées dans ce cadre – à savoir la Poste, les CFF et RUAG – ont entièrement mis en œuvre les mesures visant à renforcer la transparence des propositions de nomination et que cette procédure continuera donc à être appliquée²⁵. À la lecture du rapport, la CdG-E a constaté que les propositions de nominations ayant fait l'objet de l'évaluation semblaient dans la plupart des cas bien documentées²⁶. Elle a par contre relevé qu'une certaine disparité demeurait concernant le traitement des propositions par les départements : ainsi, certains départements procèdent à des entretiens avec les candidates et candidats sélectionnés par les entreprises, tandis que d'autres y renoncent.

Le Conseil fédéral a également transmis à la CdG-E un modèle de proposition de nomination au Conseil fédéral, établi par l'Office fédéral du personnel (OFPER) en collaboration avec l'AFF, à l'intention des services propriétaires. Ce document, mis à disposition des départements depuis 2022, précise notamment quelles indications doivent être fournies concernant la procédure de sélection. Par ailleurs, dans le chapitre

²³ Rapport de mai 2021 sur la stratégie du propriétaire, chap. 5.1.2. Les propositions de nomination soumises au Conseil fédéral par les départements ont été complétées par des informations plus détaillées sur le processus de sélection et sur les évaluations. Auparavant, les propositions se limitaient à des informations sur la personne proposée (profil professionnel, curriculum vitae et liens d'intérêts).

²⁴ Procédure de sélection des membres du conseil d'administration ou du conseil d'institut, rapport du Conseil fédéral du 2.11.2022 (*non publié*) faisant suite au rapport du 26.5.2021 sur la stratégie du propriétaire pour les entités de la Confédération devenues autonomes. Ce rapport présente une évaluation des 39 propositions de nomination ayant été soumises au Conseil fédéral durant la période s'étendant de juin 2019 à juin 2022. 12 propositions émanaient de trois entreprises proches de la Confédération (Poste, CFF, RUAG), tandis que les 27 propositions restantes provenaient d'autres entités autonomes (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers [FINMA], Institut suisse des produits thérapeutiques [Swissmedic], Inspection fédérale de la sécurité nucléaire [IFSN], etc.).

²⁵ Sur les douze cas examinés concernant les entreprises proches de la Confédération, seules deux propositions ne contenaient pas d'informations sur la procédure de sélection ; celles-ci concernaient le renouvellement d'un mandat et une nomination de remplacement à durée limitée. Le Conseil fédéral a estimé que l'absence d'une description de la procédure de sélection était justifiable dans ces cas.

Le constat en matière de transparence des propositions est moins positif pour les autres entités devenues autonomes (p. ex. IFSN, Swissmedic) : il ressort de l'évaluation que seules 2 entités sur les 14 examinées (FINMA et Service d'accréditation suisse) ont fourni les indications complémentaires demandées dans leurs propositions de nomination. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il attendait qu'à l'avenir toutes les propositions soient complétées avec un chapitre détaillant la procédure de sélection. Le présent rapport ne portant pas sur cette catégorie d'entités, la CdG-E renonce à approfondir cet aspect ici. Elle se réserve néanmoins la possibilité de l'examiner ultérieurement dans le cadre d'autres dossiers.

²⁶ Les propositions incluaient notamment des informations sur la liste des candidates et candidats, la répartition des genres et des langues dans la procédure de sélection ainsi que le comité de sélection. Dans certains cas néanmoins, les informations concernant la répartition des genres et des langues faisaient défaut.

« Évaluation de la proposition de nomination », les services propriétaires sont invités à présenter une appréciation relative aux liens d'intérêts de la personne concernée. À ce sujet, le modèle de l'OFPER et de l'AFF précise que « les services propriétaires doivent contrôler, à l'aide d'informations publiquement accessibles (p. ex. recherche sur Internet), au moins sommairement que les liens d'intérêts ont été entièrement déclarés. Il faut vérifier et indiquer qu'au vu des liens d'intérêts connus, aucun conflit d'intérêts durable n'est à prévoir ». Le rapport du Conseil fédéral de novembre 2022 ne livre pas d'informations sur la question de savoir si le modèle de l'OFPER et de l'AFF est systématiquement appliqué par les services propriétaires dans leurs propositions de nominations. En mai 2024, le DFF, le DETEC et le DDPS ont indiqué à la CdG-E que ce document faisait l'objet d'un large usage ; ils ont précisé que, dans le cas où des points importants manquaient, l'OFPER demandait leur ajout dans le cadre des consultations.

Profil d'exigences des membres des conseils d'administration

En 2019, le Conseil fédéral a indiqué qu'il inscrirait désormais explicitement dans le profil d'exigences des membres des conseils d'administration « la disposition à se perfectionner » et, d'autre part, « la volonté de réexaminer périodiquement le fonctionnement du conseil d'administration ». En novembre 2021, il a informé la CdG-E que les profils d'exigences avaient été complétés en conséquence pour toutes les entreprises concernées et qu'il n'identifiait pas de nécessité de prendre des mesures supplémentaires.

En consultant les documents dans leur version actuelle²⁷, la CdG-E constate que les profils d'exigences de la Poste, des CFF, de Swisscom, de Skyguide et de RUAG MRO mentionnent en effet la « volonté de réexaminer périodiquement le fonctionnement du conseil d'administration » ainsi que la « volonté de suivre des formations continues », parfois sous des formulations légèrement différentes. Par contre, le profil d'exigences pour les membres du conseil d'administration de RUAG International ne fait pas mention de ces deux points. Enfin, la commission relève que tous les profils d'exigences font mention du critère d'indépendance, c'est-à-dire le fait de « ne pas être lié par des intérêts qui entraveraient une formation indépendante de l'opinion ».

Rôle de l'AFF en tant que centre de compétences sur les liens d'intérêts

Dans ses rapports de 2018 et 2019, la CdG-E a invité le Conseil fédéral à mener une réflexion de fond quant aux responsabilités, compétences et rôles respectifs des cheffes et chefs de départements, des secrétariats généraux et de l'AFF en matière de gouvernement d'entreprise et plus particulièrement de surveillance des liens d'intérêts.

²⁷ Les profils d'exigences de la Poste, des CFF, de Swisscom et de Skyguide sont disponibles en ligne sur le site du DETEC : www.uvek.admin.ch/fr > Le DETEC > Entreprises liées à la Confédération. Les profils d'exigences pour les entreprises du groupe RUAG ne sont pas accessibles publiquement.

En 2022, le Conseil fédéral a procédé à une révision partielle de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²⁸ visant à renforcer le pilotage par le propriétaire et améliorer la surveillance du Conseil fédéral²⁹. Dans ce cadre, un nouvel article 24a OLOGA visant à préciser les tâches respectives des acteurs impliqués a été créé. Celui-ci prévoit les éléments suivants :

- Le *Conseil fédéral* est le responsable général du pilotage des entités de la Confédération devenues autonomes. À ce titre, il assume le rôle de propriétaire et a compétence pour prendre les décisions définitives.
- Le *département* qui a le lien le plus étroit avec une entité devenue autonome exerce la surveillance et les droits du propriétaire sur mandat du Conseil fédéral. Les entités qui revêtent une grande importance pour les finances fédérales sont pilotées de manière conjointe avec l'AFF (« gestion duale »).
- D'autres *unités administratives* sont associées à la surveillance et au pilotage dès lors qu'elles ont un lien avec une entité devenue autonome.
- Au sein du département, le rôle de propriétaire incombe en principe au *secrétariat général*. Celui-ci peut déléguer cette compétence à un secrétariat d'Etat ou à un office, pour autant qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts (en lien notamment avec des tâches de réglementation, de surveillance technique, de commande de prestations ou d'octroi de subventions liées à l'entreprise concernée).
- Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, l'*AFF* a compétence pour élaborer les bases de la surveillance et du pilotage et pour coordonner la rédaction des rapports (notamment en élaborant des modèles de documents et en émettant des directives). Les entités devenues autonomes sont pilotées et contrôlées sur des bases aussi uniformes que possible.

De l'avis du Conseil fédéral, l'art. 24a OLOGA reflète la pratique déjà en vigueur et permet de clarifier de manière générale la répartition des tâches de pilotage et de contrôle. En ce qui concerne plus spécifiquement la surveillance sur les liens d'intérêts, le Conseil fédéral a souligné face à la CdG-E que la responsabilité principale revenait au conseil d'administration des entreprises concernées. Au niveau de la Confédération, il incombe au département ayant le lien le plus étroit avec l'entité – en collaboration avec l'AFF pour les entités gérées de manière duale – de préparer les procédures de nomination et de gérer les liens d'intérêts des membres des organes de direction. Le Conseil fédéral endosse à ce titre une responsabilité subsidiaire : « en cas de doute, il lui incombe de procéder aux clarifications nécessaires ou de demander des informations complémentaires à l'entreprise ».

Sanctions en cas de manquements dans la déclaration des liens d'intérêts

Dans son rapport de 2019, la CdG-E se demandait s'il ne serait pas adéquat que le Conseil fédéral établisse une liste des sanctions possibles de la part du propriétaire

²⁸ Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1) ; la modification a été adoptée par le Conseil fédéral le 11.3.2022 et est entrée en vigueur le 1.7.2022.

²⁹ Le Conseil fédéral applique une recommandation en matière de gouvernement d'entreprise, communiqué de presse du Conseil fédéral du 11.3.2022

lorsque des manquements sont constatés au sein des entreprises en termes de déclaration des liens d'intérêts.

Le Conseil fédéral a estimé face à la CdG-E que la transparence et la sensibilisation à la question des liens d'intérêts constituent les meilleures mesures de prévention à ce propos. De son point de vue, si les règles du gouvernement ne sont pas respectées, le problème doit être abordé durant les entretiens avec le propriétaire.

En ce qui concerne les éventuelles sanctions pouvant être prises en cas de non-respect des principes liés à la déclaration des liens d'intérêts, le Conseil fédéral renvoie au principe directeur n°22b du gouvernement d'entreprise³⁰. Face à la CdG-E, il a en particulier mentionné la possibilité de prendre des mesures législatives, de modifier les objectifs stratégiques ou de recourir aux possibilités prévues par le droit des sociétés anonymes (notamment refuser d'approuver le rapport de gestion, refuser d'accorder la décharge d'un ou de tous les membres du conseil d'administration ou révoquer certains ou tous les membres du conseil d'administration). Le Conseil fédéral précise néanmoins que de telles sanctions « doivent être considérées comme un dernier recours et n'apportent, la plupart du temps, qu'une amélioration a posteriori sans aucun effet préventif ».

Appréciation de la CdG-E

La CdG-E constate que la surveillance de la Confédération sur les entreprises en matière de liens d'intérêts repose principalement sur trois instruments : le rapport de gestion annuel, les entretiens avec le propriétaire et les propositions de nominations de nouveaux membres dirigeants. Si elle est d'avis que ces outils, sur le principe, doivent permettre aux départements et au Conseil fédéral d'assumer leur rôle de surveillance, elle arrive à conclusion qu'un potentiel d'amélioration existe encore en ce qui concerne la mise en œuvre concrète de celle-ci.

La commission salue le fait que le Conseil fédéral estime possible, en cas de besoin, d'aborder avec les entreprises certaines questions de portée stratégique soulevées par le rapport de gestion dans le cadre des entretiens avec le propriétaire. Elle part du principe que les améliorations apportées par les entreprises ces dernières années en matière de transparence (cf. chap. 2.2) permettent aux départements d'identifier les éventuels points nécessitant une discussion. Elle estime également justifié que le Conseil fédéral, au vu de la répartition des responsabilités prévue par le droit de la société anonyme, s'abstienne d'aborder lors des entretiens des cas particuliers relevant de la gestion opérationnelle de l'entreprise.

La CdG-E comprend qu'il ne serait vraisemblablement pas réaliste – et probablement peu opportun – de faire figurer la thématique des liens d'intérêts à l'ordre du jour de chaque entretien avec le propriétaire. Elle est néanmoins surprise de constater que

³⁰ Ce principe prévoit qu'en cas de dérive au sein d'une entité autonome, le Conseil fédéral peut notamment compléter ou modifier les objectifs, refuser d'approuver le rapport de gestion, refuser d'accorder la décharge, révoquer ou remplacer des personnes, faire valoir des prétentions en matière de responsabilité ou demander des mesures législatives. Cf. également avis du Conseil fédéral du 19.2.2020 en réponse au rapport de la CdG-E sur les irrégularités comptables chez CarPostal Suisse SA, recommandation 13 (FF 2020 6981 et FF 2020 7145)

cette thématique n’a, dans les faits, jamais été abordée sous un angle général lors des entretiens réalisés ces dernières années, alors que des manquements ont été identifiés en la matière pour certaines entreprises (p. ex. absence de mesures de sensibilisation interne chez RUAG avant 2023). La commission attend du Conseil fédéral et des départements concernés qu’ils abordent ce thème de manière plus proactive lorsqu’un besoin d’amélioration dans la mise en œuvre est identifié.

De l’avis de la CdG-E, le fait d’aborder la question des liens d’intérêts de manière régulière avec les entreprises contribue aussi à sensibiliser ces dernières à l’importance de porter une attention accrue à ce thème à l’interne. En conséquence, elle se demande s’il ne serait pas approprié que ce sujet figure – sous un angle général – au moins une fois par année à l’ordre du jour des entretiens avec les entreprises, par exemple lorsque le rapport de gestion annuel est discuté.

En ce qui concerne la nomination de nouveaux membres dirigeants, la CdG-E salue les mesures d’amélioration prises au cours des dernières années pour renforcer la transparence des propositions soumises au Conseil fédéral. Néanmoins, elle relève qu’une certaine hétérogénéité subsiste dans la manière dont ces propositions sont traitées par les départements. Comme elle l’avait déjà exprimé dans ses précédents rapports, la CdG-E juge souhaitable que les pratiques en la matière soient davantage harmonisées. Elle invite le Conseil fédéral à examiner l’établissement d’une directive précisant les étapes du processus de traitement des candidatures pour les nouveaux membres dirigeants ainsi que les critères déterminants pour ce traitement. En particulier, la commission invite le Conseil fédéral à prévoir que les départements réalisent systématiquement un entretien avec la candidate proposée ou le candidat proposé par l’entreprise.

Par ailleurs, la commission juge positivement le modèle de proposition de nomination élaboré par l’OFPER et l’AFF à l’intention des départements ; elle estime que celui-ci devrait contribuer à une plus grande harmonisation des pratiques. Elle salue en particulier le fait que ce document souligne explicitement la nécessité d’une vérification des liens d’intérêts des candidates et candidats par les départements, ce qui correspond à la demande qu’elle avait formulée en 2018. La commission attend du Conseil fédéral qu’il s’assure que les principes figurant dans le modèle de l’OFPER et de l’AFF continuent à être systématiquement appliqués par les départements à l’avenir.

Les compléments apportés par le Conseil fédéral aux profils d’exigences des membres des conseils d’administration pour la quasi-totalité des entreprises (volonté de réexaminer périodiquement le fonctionnement du conseil d’administration et disposition à suivre des formations continues) peuvent également être salués. La commission regrette néanmoins que ces éléments ne figurent pas dans le profil d’exigences de RUAG International ; elle prie le Conseil fédéral de s’assurer qu’ils y soient ajoutés.

En outre, la commission constate que le Conseil fédéral a procédé, comme recommandé, à une réflexion de fond sur les tâches, compétences et rôles respectifs des autorités fédérales en ce qui concerne le pilotage et la surveillance des entreprises. Les modifications apportées à l’OLOGA en 2022 (nouvel article 24a) contribuent, de l’avis de la commission, à une clarification bienvenue en la matière. Elles concrétisent le rôle important de l’AFF dans la gestion duale des entreprises et la compétence de

cette autorité d'élaborer des bases communes pour assurer une conduite aussi uniforme que possible des entreprises. La commission constate toutefois que ce nouvel article n'attribue pas à l'AFF de tâches supplémentaires en ce qui concerne la surveillance dans le domaine des liens d'intérêts. Elle en conclut que le Conseil fédéral n'entend pas donner suite à sa proposition de renforcer le rôle de l'AFF en tant que centre de compétences spécialisé dans ce domaine ; la principale responsabilité de surveillance en la matière demeure auprès des départements.

Enfin, la commission estime que le Conseil fédéral dispose d'un éventail approprié de moyens d'action pour intervenir lorsque des manquements sont constatés au sein des entreprises en termes de déclaration des liens d'intérêts. Elle partage l'avis du Conseil fédéral que d'éventuelles sanctions ne doivent être appliquées qu'en dernier recours et que la priorité doit être donnée aux mesures de prévention et de sensibilisation ainsi qu'aux échanges dans le cadre des entretiens avec les entreprises. La CdG-E souligne néanmoins que ces mesures ne peuvent être efficaces que si elles sont concrètement mises en œuvre par les départements compétents (notamment en entretenant un dialogue régulier avec les entreprises sur ce thème).

Au vu de ces éléments, la CdG-E arrive à la conclusion que sa recommandation 4 de 2018 est partiellement mise en œuvre.

3 Conclusions

La CdG-E tire un bilan globalement positif de la mise en œuvre de ses recommandations de 2018 concernant la surveillance sur les liens d'intérêts au sein des entreprises proches de la Confédération. Elle constate que diverses mesures ont été prises pour renforcer et clarifier la surveillance dans ce domaine, tant au sein des entreprises qu'au niveau des autorités fédérales assumant le rôle de propriétaire.

La commission salue les efforts des entreprises pour compléter et renforcer leurs *règles relatives à la déclaration des liens d'intérêts* (recommandation 1). À ce propos, elle relève l'impact positif du nouveau principe n°6 du gouvernement d'entreprise de la Confédération adopté par le Conseil fédéral et de l'art. 717a CO, qui soulignent l'importance d'une gestion rigoureuse des liens d'intérêts. La CdG-E salue également les mesures prises par les entreprises pour sensibiliser les cadres de haut niveau à cette thématique et invite le Conseil fédéral à s'assurer qu'une telle sensibilisation soit poursuivie à l'avenir.

En ce qui concerne les *procédures d'annonce et de contrôle des liens d'intérêts* au sein des entreprises et la *transparence* des entreprises sur le sujet (recommandations 2 et 3), la CdG-E arrive à la conclusion que de clairs progrès ont eu lieu ces dernières années, sur l'impulsion notamment des autorités fédérales. Les informations collectées par la commission montrent qu'en l'état actuel toutes les entreprises disposent de processus clairs en la matière, que les conseils d'administration abordent au moins une fois par année la question des liens d'intérêts et que les rapports de gestion contiennent désormais des informations plus détaillées sur ce thème. La commission estime toutefois que des améliorations sont encore nécessaires concernant les indications consignées sur ce thème, en particulier dans les rapports de Skyguide et de RUAG MRO.

Au niveau de la *surveillance exercée par les autorités fédérales* en matière de liens d'intérêts (recommandation 4), la commission tire un bilan plus mitigé. D'un côté, elle constate que les autorités fédérales disposent globalement des outils leur permettant d'assumer leur rôle de contrôle. Elle relève notamment que les départements ont la possibilité d'aborder les questions de portée stratégique relatives aux liens d'intérêts lors des entretiens trimestriels avec les entreprises, que les profils d'exigences des membres des conseils d'administration à ce sujet ont été complétés pour presque toutes les entreprises et que le Conseil fédéral dispose d'une liste claire de sanctions possibles en cas de manquements. Par ailleurs, concernant les nominations de nouveaux membres dirigeants, la commission salue l'élaboration par l'OFPER et l'AFF d'un modèle de proposition de nomination mentionnant explicitement l'importance d'une vérification des liens d'intérêts par les départements. Enfin, la CdG-E note que les tâches et compétences respectives des autorités fédérales en matière de pilotage et de surveillance des entreprises ont été précisées au niveau de l'OLOGA.

D'un autre côté, la commission estime qu'un potentiel d'amélioration existe encore dans la manière dont les départements exercent leur surveillance dans la pratique. Elle constate notamment que le thème des liens d'intérêts n'a jamais été abordé lors des entretiens trimestriels avec les entreprises au cours des dernières années, alors que certains éléments auraient pu le justifier. Elle relève en outre qu'une certaine hétérogénéité subsiste dans la manière dont les départements traitent les propositions de nominations pour les nouveaux membres dirigeants des entreprises avant leur soumission au Conseil fédéral. La commission invite le Conseil fédéral à s'assurer que les départements se saisissent de ce thème de manière plus proactive et qu'ils entretiennent à ce propos un dialogue régulier avec les entreprises. En ce qui concerne le traitement des nouvelles nominations, elle le prie d'œuvrer à une pratique plus homogène des départements par le biais d'une directive.

Au vu des informations collectées, la CdG-E a décidé de mettre un terme à ses travaux dans ce dossier. Comme indiqué plus haut, elle considère toutefois que certains points nécessitent une intervention supplémentaire du Conseil fédéral.

En parallèle de ce dossier, la CdG-E a abordé ces dernières années d'autres aspects liés au gouvernement d'entreprise de la Confédération dans le cadre de divers dossiers, notamment les inspections relatives à l'affaire CarPostal³¹ et à l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation³². Au cours des mois à venir, elle se déterminera sur la manière dont elle compte assurer, de manière coordonnée, le suivi des points ouverts dans ce domaine.

5 juillet 2024

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

³¹ 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) ; cette inspection est encore en cours.

³² Garantie de l'indépendance des autorités de surveillance et de régulation de l'administration fédérale décentralisée : Etat de la mise en œuvre des recommandations de la CdG-E, rapport de la CdG-E du 21.10.2022 (FF **2022** 2979) ; cette inspection est achevée.

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

AFF	Administration fédérale des finances
BGRB Holding	Entreprise d'armement de la Confédération (BGRB : <i>Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes</i> , Loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération)
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CFF	Chemins de fer fédéraux
Chap.	Chapitre
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livres cinquième: Droit des obligations) (Code des obligations ; RS 220)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
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
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
MRO	<i>Maintenance, Repair, and Overhaul</i> ; maintenance, réparation et révision
OFPER	Office fédéral du personnel
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
RUAG	<i>Rüstungs-Aktiengesellschaft</i> ; entreprise d'armement
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques