

# La gouvernance des entreprises proches de la Confédération

Au cours des dix dernières années, le Conseil fédéral a développé une stratégie de gouvernance pour les entreprises proches de la Confédération. Les objectifs définis dans ce cadre en sont un élément central. *Jonas Vetter, Jacqueline Cortesi*

**Abrégé** Le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise de la Confédération de 2006 a suscité un grand intérêt parmi le public. Ce thème a depuis lors été traité par d'autres collectivités publiques ainsi que par la science. L'objectif de la Confédération, en tant que propriétaire, consiste à garantir une politique cohérente et transparente fondée sur des règles. Les instruments développés à cet effet se sont avérés utiles tant au niveau de la gestion des entités existantes que lors de nouvelles externalisations. Entre-temps, les directives ont été mises en œuvre comme prévu. Les rapports transmis au Conseil fédéral et au Parlement sur la réalisation des objectifs stratégiques forment l'un des piliers du contrôle exercé par les unités organisationnelles. Divers modèles et dispositions types ont notamment été élaborés pour développer le gouvernement des entreprises publiques, l'optimisation demeurant un devoir permanent.

La Confédération ne remplit pas elle-même toutes les tâches qui lui sont imparties. Certes, la Constitution fédérale indique, par exemple, qu'elle doit veiller «à ce qu'un service universel suffisant en matière de services postaux et de télécommunications soit assuré à des prix raisonnables dans toutes les régions du pays.» Malgré cela, elle n'exploite aucun réseau de télécommunication mobile ni ne distribue de lettres. L'administration centrale de la Confédération a externalisé ce type de tâches à des sociétés devenues juridiquement autonomes comme la Poste suisse, Swisscom, les CFF, Ruag, Skyguide ou le Swiss Investment Fund for Emerging Markets (Sifem)<sup>1</sup>.

La Confédération assume de multiples responsabilités en tant qu'actionnaire majoritaire ou unique des entreprises qui lui sont proches. Elle doit garantir le service universel et veiller simultanément à ce que ces entreprises conservent leur efficacité. Elle doit aussi s'assurer que les tâches sont exécutées correctement. Enfin, elle joue le rôle de mandante des prestations ou de régulatrice du marché.

Ces différentes fonctions exercées par la Confédération engendrent une multiplication des rôles, et la diversité des intérêts peut mener à des conflits potentiels. On ne peut guère éviter les tensions de ce genre et toute bonne «gouvernance d'entreprise publique» en est tributaire. Cette expression englobe les principes d'organisation et de gestion des entreprises proches de l'État<sup>2</sup>.

Reconnaître les conflits d'intérêts et d'objectifs potentiels et les présenter de manière transparente est une tâche importante pour la gouvernance des entreprises publiques<sup>3</sup>. Cela aide la Confédération à prendre des décisions et à fixer des objectifs en toute connaissance des intérêts en jeu. La séparation systématique des rôles au sein de l'administration fédérale en est une condition essentielle<sup>4</sup>. Un autre objectif important de la gouvernance des entreprises publiques consiste à réduire autant que possible les préjudices qu'elles peuvent causer sur les marchés concurrentiels.

## La gestion, un élément essentiel

La gestion est la colonne vertébrale de la gouvernance des entreprises publiques. Au niveau fédéral, elle poursuit des objectifs à long, moyen et court terme<sup>5</sup>. La Confédération fixe les éléments fondamentaux à long terme dans les lois et leurs dispositions d'exécution. Quelques exemples d'éléments de gestion : le but et le mandat de service public d'une entreprise, le choix de la forme juridique, la structure des organes de la société, la gestion dynamique (objectifs stratégiques), la responsabilité, la structure financière et les mécanismes de contrôle du Conseil fédéral en tant que propriétaire. En outre, des principes essen-

1 Art. 178 al. 3 de la CF; voir Rütsche (2013).

2 Voir Lienhard (2002) pour la définition précise.

3 Hettich et al. (2017).

4 Conseil fédéral (2009a), Lignes directrices de l'OCDE (2015); Bases du gouvernement d'entreprise disponible en ligne sous [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch); voir aussi Gutzwiller (2017).

5 Conseil fédéral (2006); AFF (2006).

tiels applicables aux sociétés anonymes susmentionnées figurent dans le Code des obligations.

Dans sa fonction de propriétaire, le Conseil fédéral utilise les objectifs stratégiques comme un élément de gestion dynamique à moyen terme. Ils sont généralement fixés pour quatre ans et contiennent des directives sur le développement opérationnel de l'entreprise (objectifs liés à l'entreprise) et sur la réalisation des tâches externalisées (objectifs liés aux tâches)<sup>6</sup>. Les bases légales, en particulier les dispositions sur le but et les tâches, précisent le cadre. Au-delà, aucune directive ne peut être donnée, car la gestion opérationnelle n'est pas du ressort du propriétaire.

Tous les ans, les entreprises proches de la Confédération rendent compte de la réalisation de leurs objectifs au Conseil fédéral. Celui-ci, à son tour, informe le Parlement. Ces rapports portent sur les objectifs stratégiques et permettent de comparer les chiffres théoriques et les résultats effectifs.

Les entretiens de propriétaire sont un élément de gestion dynamique à court terme. Le Conseil fédéral les mène à intervalles réguliers avec la direction des entreprises proches de la Confédération. C'est l'occasion de synthétiser la réalisation des objectifs et de débattre des questions et des défis à surmonter<sup>7</sup>.

## La politique de propriétaire, un processus permanent

En 2006, le Conseil fédéral a fixé pour la première fois dans un rapport sa politique en matière de gouvernement d'entreprise<sup>8</sup>. Il l'a développée par la suite. En 2009, il a répondu, dans un rapport complémentaire, aux questions du Parlement sur l'envoi de représentants de la Confédération recevant des instructions dans les conseils d'administration des sociétés anonymes<sup>9</sup>. En vertu de ce rapport, le Conseil fédéral défend le principe selon lequel, en cas de conflits d'intérêts par exemple, l'intérêt de la société est prioritaire sur celui du propriétaire. Les situations de conflit doivent néanmoins être évitées pour que l'objectif de la société, conformément à ses statuts, soit en accord avec l'intérêt public. Dans son rapport complémentaire, le Conseil fédéral a aussi précisé certains prin-

cipes : par exemple, les sexes et les langues officielles doivent, dans la mesure du possible, être représentés équitablement dans les conseils d'administration.

Dans le cadre de la loi fédérale relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes (2010), le Parlement a fixé le cercle des organisations gérées par des objectifs stratégiques. Le Parlement a, d'une part, le droit d'être informé (sur les rapports du Conseil fédéral) ; il peut, d'autre part, charger le Conseil fédéral de modifier les objectifs stratégiques<sup>10</sup>.

Le Conseil fédéral nomme les conseils d'administration des entreprises proches de la Confédération sur la base de profils d'exigences. Ces organismes doivent être composés de façon à garantir une formation d'opinion autonome et objective<sup>11</sup>. Un modèle élaboré en 2010 par l'Administration fédérale des finances (AFF) concrétise les exigences du collège, de chaque membre et de la présidence. De plus, les intérêts personnels des administrateurs et les mandats des membres de la direction du groupe doivent être publiés dans les rapports de gestion des entreprises.

Conformément à la planification, le Conseil fédéral a commencé en 2009 à mettre en œuvre les principes de bonne gouvernance dans les entreprises et organisations en possession de l'État<sup>12</sup>. Plusieurs dispositions régissant l'organisation ont été adaptées en conséquence. Ainsi, la Poste suisse est passée le 1er janvier 2013 du statut d'établissement à celui de société anonyme de droit public avec la Confédération comme unique actionnaire. La Poste est encore et toujours chargée de garantir le service universel dans les domaines des services postaux, du trafic des paiements et du transport postal des personnes, mais elle opère en conformité avec la nouvelle loi sur la poste sur la base d'une structure de groupe.

Le Conseil fédéral s'est engagé sur une autre voie en ce qui concerne la Régie fédérale des alcools (RFA). Fin 2017, il est allé rechercher, dans l'administration centrale de la Confédération et celle des douanes, la partie nécessaire pour rem-

---

**Les intérêts personnels des administrateurs doivent être publiés.**

6 Voir Gutzwiller (2017); Freudiger (2016).

7 Voir Gutzwiller (2017).

8 Conseil fédéral (2006).

9 Conseil fédéral (2009a).

10 Art. 28 de la Loi sur le Parlement.

11 Conseil fédéral (2006), 5<sup>e</sup> principe.

12 Conseil fédéral (2009b).

plir les tâches principales de la Confédération. A la fin janvier 2018, il a désigné l'acquéreur de l'ancien centre de profit de la RFA (alcosuisse) en ouvrant la voie à la libéralisation du marché de l'éthanol.

## Les salaires des cadres sous la loupe

Le Conseil fédéral a récemment décidé de piloter plus étroitement les rémunérations des cadres du plus haut niveau hiérarchique des entreprises et des établissements proches de la Confédération. En juin 2017, il a décidé d'édicter des dispositions types pour la modification des statuts des entreprises proches de la Confédération que sont La Poste, Ruag, les CFF, Sifem, Skyguide et Identitas (une banque de données sur le trafic des animaux)<sup>13</sup>. L'entreprise Swisscom, cotée en Bourse, n'est pas concernée, puisqu'elle est soumise à l'Ordonnance contre les rémunérations abusives dans les sociétés anonymes cotées en Bourse.

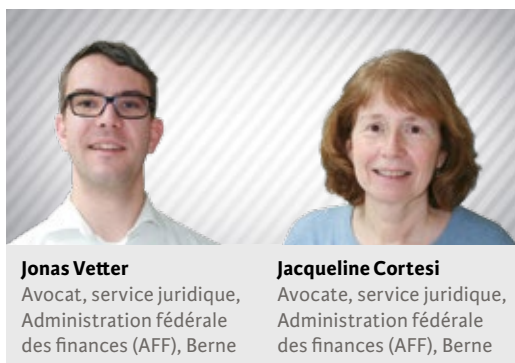
Les assemblées générales des six entreprises proches de la Confédération doivent fixer chaque année, à l'avance, une limite supérieure aux honoraires des membres de l'organe de direction suprême et de son président, ainsi qu'à la rémunération des membres de la direction. Les bonus et les prestations annexes versés aux

membres de la direction sont limités proportionnellement au salaire fixe: la part variable du salaire ne doit pas dépasser 50 % et les prestations annexes ne doivent pas dépasser 10 % du salaire fixe<sup>14</sup>. Les modifications de statut correspondantes seront demandées à l'assemblée générale ordinaire de 2018. À cette occasion, les limites supérieures des montants globaux pour les honoraires, les rémunérations et les prestations annexes pour l'année 2019 devront être soumises pour approbation.

La Suisse est bien placée internationalement. Les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques sont largement respectées. Toutefois, comme dans le secteur privé, la gouvernance des entreprises publiques est et restera un processus permanent.

<sup>13</sup> Conseil fédéral (2017).

<sup>14</sup> La réglementation sur les prestations annexes s'applique aussi dans les établissements et les fondations de la Confédération.



**Jonas Vetter**

Avocat, service juridique,  
Administration fédérale  
des finances (AFF), Berne

**Jacqueline Cortesi**

Avocate, service juridique,  
Administration fédérale  
des finances (AFF), Berne

## Bibliographie

Conseil fédéral, *Rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)*, 13 septembre 2006.

Conseil fédéral, *Rapport complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise. Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national*, 25 mars 2009 (a).

Conseil fédéral, *Plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise*, 25 mars 2009 (b).

Administration fédérale des finances, *Rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise*, 13 septembre 2006.

Conseil fédéral, *Pilotage des rémunérations des cadres du plus haut niveau dans les entreprises et les établissements proches de la Confédération: adoption de dispositions types*, 2017.

Freudiger Patrick, *Anstalt oder Aktiengesellschaft, Zur Bedeutung der Rechtsform bei Ausgliederungen*, 2016.

Gutzwiller Roman S., *Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung*, 2017.

Hettich Peter, Kolmar Martin, Hoffmann Magnus, Koller Jannick et Mathis Lukas, *Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Unternehmen, Angewendet auf den Schweizer Telekommunikationsmarkt*, 2017.

Lienhard Andreas, « Organisation und Teuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung », *PJA*, 2002, p. 1163 ss.

Rütsche Bernhard, « Was sind öffentliche Aufgaben ? », *Recht*, 4/13, 2013, p. 153 ss.