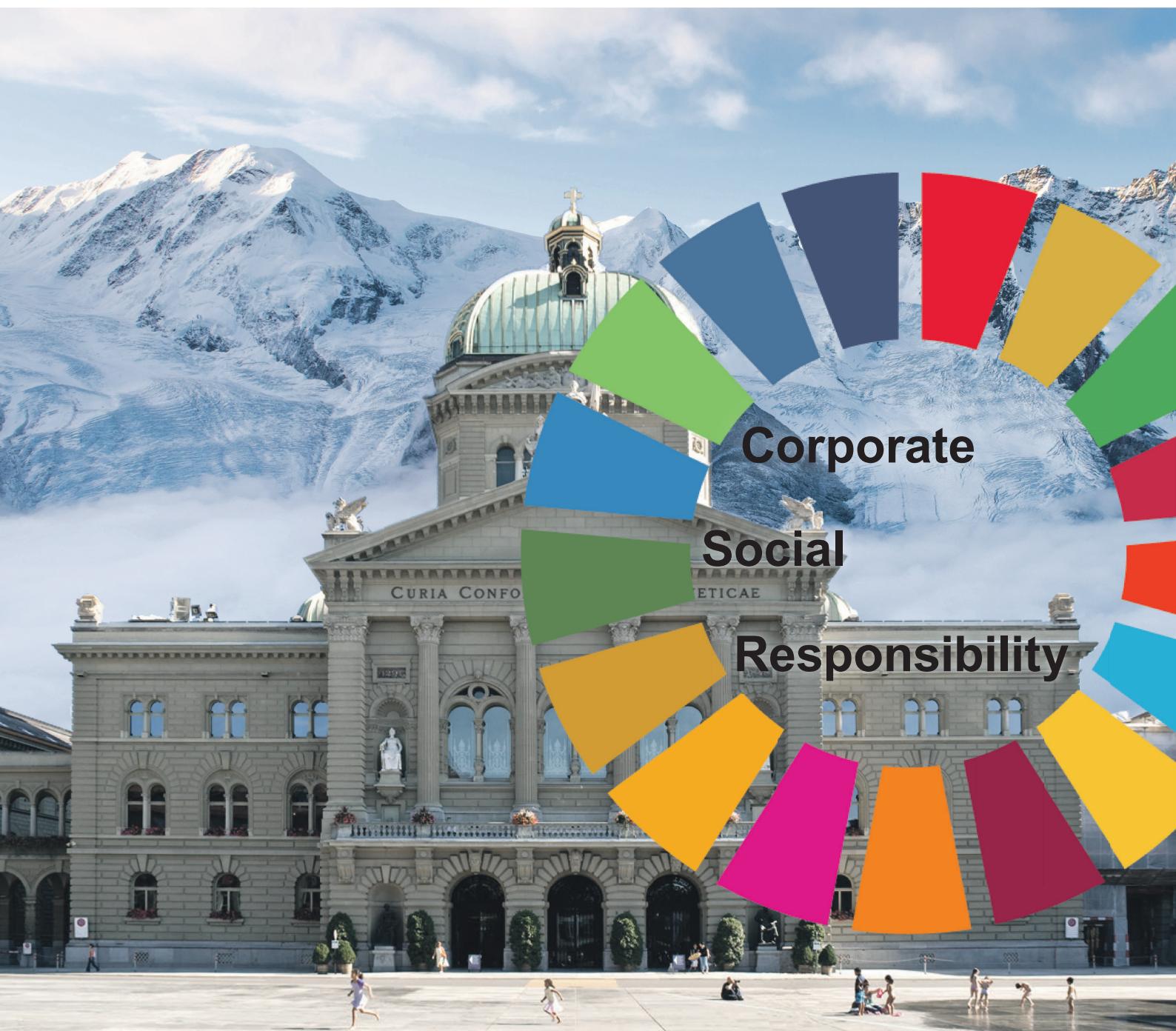




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) Exemplaire, la Confédération?



Etat des lieux, possibilités d'action et listes de contrôle pour permettre à chacun d'agir à son niveau

Berne, le 30 novembre 2018

Sur mandat de l'ARE et de l'OFEV

Groupe de suivi

Office fédéral du développement territorial (ARE), section Développement durable

Office fédéral de l'environnement (OFEV), division Economie et Innovation

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales

Auteurs

Urs Bolz, bolz+partner consulting ag

Pascal Lüthi, BHP – Brugger und Partner AG

Melanie Mettler, bolz+partner consulting ag

bolz+partner

bolz+partner consulting ag

Gutenbergstrasse 14

3011 Berne

www.bolzpartner.ch

BHP

BRUGGER UND PARTNER AG

BHP – Brugger und Partner AG

Lagerstrasse 33

8004 Zurich

www.bruggerconsulting.ch

Table des matières

1.	RÉSUMÉ	5
2.	LA RSE DANS LE CONTEXTE FÉDÉRAL	6
3.	RSE: EXEMPLAIRE, LA CONFÉDÉRATION? RÉSUMÉ	9
4.	RSE: LA CONFÉDÉRATION DANS SES DIFFÉRENTS RÔLES	12
4.1	La Confédération en tant qu'employeur.....	12
4.2	La Confédération en tant qu'utilisateur de ressources.....	16
4.3	La Confédération en tant que propriétaire.....	20
4.4	La Confédération en tant qu'acheteur.....	24
4.5	La Confédération en tant qu'investisseur.....	32
5.	COMMENT CHACUN PEUT-IL APPORTER SA PIERRE A L'ÉDIFICE?	35

Avant-propos

Daniel Dubas, Office fédéral du développement territorial (ARE)

Notre capacité à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) définis dans l'Agenda 2030 de l'ONU dépend en grande partie de l'attitude des entreprises. Nous aurons aussi besoin de bâtir des partenariats à grande échelle et bien coordonnés entre les acteurs de l'économie, du monde scientifique, de la société et de la sphère politique. Bien loin d'une contrainte de plus, les ODD représentent une opportunité qui ouvre à la Suisse un vaste champ d'évolutions positives. Pour ce qui est des entreprises, une gestion axée sur le développement durable peut engendrer des réductions de coûts et une rentabilité accrue tout en préservant l'environnement et en améliorant la productivité et la santé des collaborateurs.

Et, bien évidemment, ce qui est vrai pour les entreprises l'est tout autant pour l'administration. C'est pourquoi le Conseil fédéral a décidé de donner l'exemple en matière de RSE, dans son propre intérêt, mais aussi dans le but de faire des émules. Ces dernières années, des progrès notables ont déjà été accomplis au sein de la Confédération. Mais il reste du chemin à parcourir. La présente brochure jette un regard circulaire sur la situation et en donne une brève description.



Sibylle Anwander, Office fédéral de l'environnement (OFEV)



Les débats autour de la révision de la loi sur les marchés publics illustrent clairement la conception qu'a le Parlement de la notion de responsabilité sociétale dans le domaine des marchés publics. Les aspects environnementaux, sociaux et économiques doivent être pris en compte tout au long du processus d'adjudication, de la prise de décision à la mise en œuvre. La priorité à cet égard est de veiller au respect des lois relatives à l'environnement et au travail, en Suisse et à l'étranger. La Confédération évoque dans plusieurs documents (Stratégie pour le développement durable, rapport «Economie verte», plan d'action RSE) l'exemplarité qu'elle entend incarner dans le domaine de la durabilité des achats.

Des instruments pragmatiques ont été conçus en commun afin d'aider chacun dans l'application concrète. Mais le développement durable doit aussi se refléter dans la stratégie et dans les objectifs fixés, dont l'atteinte doit pouvoir se mesurer.

Alexander Kunze, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

La population et les politiques attendent des entreprises un comportement responsable, en Suisse comme à l'étranger. Des conditions de travail progressistes, la mise en œuvre de normes environnementales, le respect des droits de l'homme et le rejet de pratiques telles que la corruption et la tromperie des consommateurs font ainsi partie de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). De nos jours, les réactions des citoyens, relayées par les médias sociaux, sont plus rapides et plus véhémentes face aux soupçons ou aux cas avérés de violation des principes de la RSE.

Dans son document de position sur la RSE et son plan d'action 2015–2019, le Conseil fédéral expose ses objectifs, ses attentes envers les entreprises et ses mesures visant à promouvoir la RSE. Mais charité bien ordonnée commence par soi-même. C'est pourquoi la Confédération s'engage elle aussi à prendre toutes ses responsabilités lorsqu'elle agit en tant qu'employeur, acheteur, investisseur ou propriétaire d'entreprises publiques ou semi-publiques.

Cette brochure vous expose l'approche de la RSE au sein de la Confédération. Nous vous invitons à vous en inspirer.



1. RÉSUMÉ

Le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de montrer l'exemple dans le domaine de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE). C'est d'autant plus important à ses yeux qu'il attend des entreprises privées une attitude responsable sur le plan social et écologique. Mais la Confédération est-elle réellement exemplaire?

Le Conseil fédéral a commandé un rapport afin de répondre à cette question. En 2017, un cabinet externe mandaté par l'ARE a cherché à s'en assurer, en étroite collaboration avec les services fédéraux concernés. Il a passé à la loupe le comportement de la Confédération dans ses rôles d'employeur, d'utilisateur de ressources, de propriétaire, d'acheteur et d'investisseur et a consigné ses conclusions dans deux rapports¹. Le rôle d'acheteur, qui avait été laissé de côté en attendant le message du Conseil fédéral sur la révision du droit sur les marchés publics, a été étudiée en détail dans un rapport complémentaire. Ses constatations sont particulièrement intéressantes dans l'optique de la mise en œuvre de la révision de la loi sur les marchés publics et méritent une présentation plus large.

Le rapport se focalise sur douze aspects de la RSE pour dresser un état des lieux de la gouvernance d'entreprise à la Confédération et envisager des possibilités d'action pour l'avenir.

Il ressort des rapports interrogeant son exemplarité en matière de RSE que la Confédération se situe à un niveau élevé et qu'elle est en grande partie à la hauteur de son ambition. C'est en tant qu'employeur que la Confédération obtient les meilleures évaluations quant à son exemplarité en matière de RSE. Elle est également bien notée en tant qu'utilisateur de ressources et que propriétaire. Elle pourrait en revanche faire encore mieux en tant qu'acheteur et surtout qu'investisseur, mais c'est ici une exception plus large de la notion de responsabilité qui a été retenue.

La Confédération dispose d'une marge de progression pour plusieurs aspects de la RSE. Le principal potentiel d'amélioration réside dans le domaine du controlling et du suivi relatifs à l'atteinte de ses objectifs ainsi que dans l'établissement de rapports destinés au public. Qui prétend à l'exemplarité se doit de communiquer en toute transparence sur son propre bilan et de se soumettre à la comparaison avec d'autres acteurs privés et publics. Notons à cet égard que les exigences relatives à la RSE sont susceptibles d'aller croissant. Pour rester exemplaire, il faudra donc suivre une courbe d'amélioration constante. Le rapport décrit par conséquent des possibilités d'amélioration concrètes appelant un examen approfondi.

La présente brochure présente, sous une forme condensée, les conclusions de l'étude. Elle contient des informations sur les rôles de la Confédération pertinents du point de vue de la RSE et expose les fondements, les aspects de la RSE, les points forts et les pistes d'amélioration propres à chaque rôle. Des possibilités d'action sont proposées pour chaque fonction. Elles sont à étudier en gardant à l'esprit qu'il est plus facile de hisser au sommet que de s'y maintenir.

Comment chacun peut-il contribuer à la RSE?

Les fondements d'une gouvernance et d'une gestion de l'administration responsables sont donc posés: la Confédération entend se montrer exemplaire dans le domaine de la RSE. Que reste-t-il à faire? Continuer à donner l'exemple et mettre à profit les possibilités d'action, de manière à rester à la pointe. Comment puis-je y contribuer à mon niveau? Quelles sont mes possibilités d'action? La check-list figurant au chapitre 5 (qui peut s'utiliser indépendamment des autres chapitres) peut servir de point de départ. Par ailleurs, le chapitre 4 livre des exemples pratiques et des références fiables pour chaque rôle.

¹ Urs Bolz, Pascal Lüthi et al.: [Corporate Social Responsibility \(CSR\), Der Bund als Vorbild? Eine Auslegeordnung \(2017\)](#), sur mandat de l'ARE; et [Corporate Social Responsibility \(CSR\), Der Bund als Beschaffer \(2018\)](#), sur mandat de l'ARE, cf. 3.d).

2. LA RSE DANS LE CONTEXTE FÉDÉRAL

Cette publication apporte un éclairage sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) telle qu'elle est vécue à la Confédération. Ce chapitre introductif montre comment envisager et évaluer la RSE, qui se rapporte – comme son nom l'indique – à la responsabilité sociétale des entreprises, appliquée ici à la Confédération.

a) La RSE, un cadre de référence

Le terme, aujourd’hui courant, de responsabilité sociétale des entreprises – ou RSE – désigne les manifestations de la responsabilité sociétale des entreprises visant à contribuer au développement durable. Autrement dit, la RSE fournit un cadre de référence pour la mise en œuvre du développement durable au sein des entreprises. Mais les organisations de la société civile et celles de droit public, c'est-à-dire l’administration fédérale, sont elles aussi concernées, raison pour laquelle le terme est pris ici dans le sens de responsabilité sociétale des entreprises publiques.

Mais que recouvre exactement la RSE? Apparu dans les années 1950, ce terme désignait à l'origine les activités en faveur de la société et de l'environnement déployées de leur propre initiative par les entreprises. Les concepts de RSE exclusivement basés sur le volontariat sont toutefois dépassés. Dans son acceptation moderne, la RSE n'est plus un «bonus» conditionné au bon vouloir de l'entreprise, mais l'expression d'une gestion responsable. Et la manière la plus simple de mettre en place cette gestion est de procéder par priorités thématiques.²

«Le Conseil fédéral conçoit la RSE comme une contribution des entreprises au développement durable. (...) L'objectif de la RSE au niveau de l'entreprise est double: optimiser l'utilité pour les parties prenantes de l'entreprise et éviter ou atténuer les éventuels effets négatifs de leurs activités. Appliquer la RSE implique de respecter les dispositions légales, les conventions entre partenaires sociaux et les autres contrats. (...) Dans la mesure du possible, les principes et les procédures d'une entreprise doivent couvrir toute l'étendue des effets de son activité, chaîne de création de valeur comprise, et tenir compte des besoins de ses parties prenantes.»

Source: Conseil fédéral, Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement (2015)

Le terme de RSE recouvre, dans la présente publication, la même réalité que dans le document Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement.

b) La RSE, contribution à l'Agenda 2030

Depuis 2016, l'Agenda 2030 de l'ONU pour le développement durable encadre les efforts nationaux et internationaux visant à régler des enjeux planétaires majeurs tels que l'extrême pauvreté, le changement climatique, la dégradation de l'environnement ou les crises sanitaires. L'Agenda 2030 s'applique à tous les pays et définit les lignes directrices et les priorités en matière de développement durable jusqu'en 2030 (Annexe II.b).

Au cœur de cet Agenda 2030, les 17 objectifs de développement durable (ODD) et leurs 169 sous-objectifs, à atteindre d'ici à 2030. Ils concourent au développement économique tout en promouvant le bien-être humain et la protection de l'environnement. Ils embrassent également des aspects tels que la paix, l'Etat de droit et la conduite des gouvernements, qui sont primordiaux pour le développement durable.

² Kaufmann et al. (2014): Corporate Social Responsibility. Rahmenbedingungen für die Förderung und Integration von menschenrechtlichen Inhalten in ein modernes CSR-Verständnis, pp. 5 ss, cf. 2.e).

Le Conseil fédéral attache une grande importance à l'Agenda 2030: bien que celui-ci n'ait pas force obligatoire pour les Etats, le Conseil fédéral entend le mettre en œuvre aux niveaux tant national qu'international. Cette mise en œuvre s'effectuera au moyen d'instruments et de politiques existants (en tête desquels la Stratégie pour le développement durable), du message sur la coopération internationale de la Suisse 2017–2020 et de politiques sectorielles nationales et internationales existantes, avec les accords bilatéraux et multilatéraux s'y rapportant.

c) Focus: la Confédération en cinq rôles

La Confédération, c'est-à-dire l'administration fédérale centrale et décentralisée, a de multiples visages et rôles. La présente publication se limite à cinq de ces rôles et décrit le bilan de la Confédération sur douze aspects de la RSE.

Quels sont les cinq rôles et les douze aspects de la RSE examinés ici?	
Employeur du personnel de la Confédération	<ul style="list-style-type: none"> • Conditions d'embauche et de travail • Diversité et égalité des chances • Sécurité et santé au travail • Développement des collaborateurs
Utilisateur de ressources	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement de l'efficacité énergétique et réduction des émissions de CO₂ • Utilisation efficace des ressources et autres incidences sur l'environnement
Propriétaire d'entités devenues autonomes	<ul style="list-style-type: none"> • Tâches inhérentes au gouvernement d'entreprise • Application de critères sociaux et environnementaux
Acheteur de biens et de services	<ul style="list-style-type: none"> • Respect de critères sociaux • Respect de critères environnementaux (y compris promotion de l'innovation) • Prévention de la corruption
Investisseur	<ul style="list-style-type: none"> • Prise en considération de critères environnementaux, sociaux et relatifs à la gouvernance (ESG) dans le cadre des activités de placement

Les aspects de la RSE qui ont été retenus ici s'adossent aux dix principes du Pacte mondial des Nations Unies (cf. Annexe II.a). Cette approche couvre les principaux thèmes mentionnés dans la définition du Conseil fédéral.³ En choisissant ces aspects de la RSE, l'analyse suit une méthode avant tout basée sur les risques et l'efficacité. Les répercussions négatives (externalités) pour le milieu naturel et pour les parties prenantes de la société, de même que les coûts, doivent être limités autant que possible. Né en 2000, le Pacte mondial des Nations Unies porte sur quatre champs d'action dans lesquels les entreprises et les organisations sont appelées à assumer leur responsabilité envers la société: les droits de l'homme, les normes du travail, la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption.

³ Le champ thématique couvert par la définition du Conseil fédéral s'inspire des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

«La RSE embrasse une large palette de thèmes dont les entreprises doivent tenir compte parallèlement aux intérêts des propriétaires d'entreprises. En font notamment partie les conditions de travail (y c. la protection de la santé), les droits de l'homme, l'environnement, la prévention de la corruption, la concurrence équitable, les intérêts des consommateurs, la fiscalité, la transparence et d'autres aspects (prise en compte des besoins de l'environnement local, intégration des capacités locales, transfert de savoir, protection des droits de propriété intellectuelle, etc.).»

Conseil fédéral, Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement (2015)

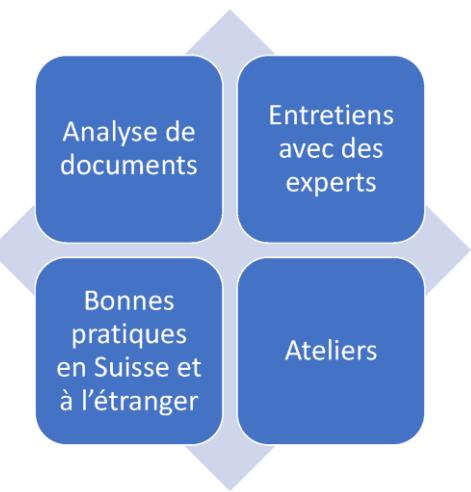
d) Exemplaire, la Confédération?

La Confédération a affirmé à plusieurs reprises sa volonté de montrer l'exemple dans le domaine de la RSE. C'est ainsi le cas dans le document de Position de 2015 concernant la RSE (pp. 10 ss): «La Confédération adopte un comportement responsable dans son action, notamment lorsqu'elle intervient comme employeur, investisseur, acquéreur ou propriétaire d'entreprises (...); elle assume alors une fonction d'exemple.» Elle est donc perçue, à juste titre, comme un modèle par les cantons, par les communes, mais aussi par les entreprises, qui l'évaluent à l'aune des exigences qu'elle-même a formulées. Si les attentes et les exigences envers la Confédération sont si élevées, c'est donc aussi parce que la Confédération définit dans le document susmentionné des attentes claires et de grande ampleur à l'égard des entreprises helvétiques, qu'elle se doit, pour être exemplaire, de tenir, voire de dépasser.

Les deux rapports précités sur la RSE examinent les cinq rôles sous plusieurs points de vue et en recourant à une combinaison de méthodes, à savoir: analyse de documents, entretiens avec des experts et ateliers avec un groupe d'accompagnement interne à la Confédération.

Ce n'est pas tant le niveau de performance que l'avancement de l'intégration aux processus de management (pertinence et engagement, systèmes de management, controlling et suivi, rapports destinés au public) qui a été évalué.

La présente brochure présente, sous une forme condensée, les conclusions de ces rapports.



e) Quelques sources

[Conseil fédéral \(2015\): La responsabilité sociétale des entreprises. Position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement du 1^{er} avril 2015.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Conseil fédéral \(2016\): Stratégie pour le développement durable 2016–2019.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Kaufmann et al. \(2014\): Corporate Social Responsibility. Rahmenbedingungen für die Förderung und Integration von menschenrechtlichen Inhalten in ein modernes CSR-Verständnis,](#) 17 février, Berne. (En allemand, résumé en français. Consulté le 30 nov. 2018)

[T. Dyllick & K. Muff: Transitioning: What does sustainability for business really mean? And when is a business truly sustainable? In: Jeanrenaud, S., Jeanrenaud, J.P. & Gosling, J. \(eds.\), Sustainable Business: A One Planet Approach,](#) Chichester: Wiley 2017, 381-407. (Consulté le 30 nov. 2018)

[Confédération suisse, Secrétariat d'Etat à l'économie \(SECO\): Portail dédié à la RSE.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

3. RSE: EXEMPLAIRE, LA CONFÉDÉRATION? RÉSUMÉ

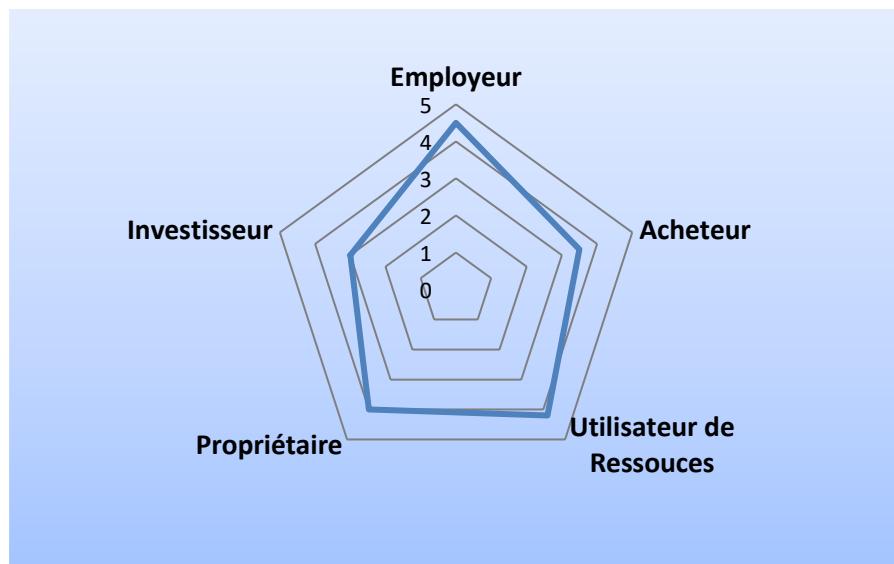
a) Confédération et RSE: niveau élevé, mais potentiel d'amélioration

Les investigations montrent que la Confédération se situe à un niveau élevé en matière de RSE. La Confédération est donc en très large partie à la hauteur de la fonction d'exemple qu'elle entend assumer. Elle dispose néanmoins d'une marge de progression sur plusieurs aspects de la RSE.

En principe, chaque mesure de RSE supplémentaire est à évaluer dans le contexte global d'une exécution des tâches placée sous le signe de la durabilité. La RSE est en ce sens affaire d'optimisation, et non de maximisation. Les mesures d'optimisation décrites ici sont donc à évaluer en tenant compte de cette toile de fond. La question de savoir si la Confédération doit mettre en œuvre ces optimisations, et si oui, jusqu'à quel point relève de décisions politiques et sortait du cadre de l'état des lieux.

Les rapports précités ont examiné les rôles de la Confédération en s'arrêtant sur les aspects forces/faiblesses et qualité des méthodes de management. S'agissant du management, le principal potentiel d'amélioration réside dans le domaine du controlling et du suivi ainsi que dans l'établissement de rapports destinés au public. Qui prétend à l'exemplarité se doit de se fixer des objectifs clairs, de communiquer en toute transparence sur son propre bilan et de se soumettre à la comparaison avec d'autres acteurs privés et publics.

Comment la Confédération s'en tire-t-elle du point de vue de la RSE dans ses différents rôles? C'est en tant qu'employeur qu'elle obtient les meilleures évaluations quant à son exemplarité en matière de RSE. Elle est également bien notée en tant qu'utilisateur de ressources et que propriétaire. Elle pourrait en revanche faire encore mieux en tant qu'investisseur, mais c'est ici une acception plus large de la notion de responsabilité qui a été retenue.



Source: Bolz/Lüthi et al. (2018), cf. 3.d).

b) Défis posés par la RSE

Les lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2016) contiennent cette affirmation centrale:

«Les entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises. Les attentes de l'Etat sur ce plan doivent être portées à la connaissance du public et les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis.»

Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2016)

Voici les conclusions que nous en tirons: l'Etat ne saurait se soustraire aux exigences qu'il impose à ses entreprises. Il doit

- formuler explicitement ses attentes;
- les faire connaître de manière appropriée;
- définir des mécanismes de mise en œuvre concrets et – précision que nous ajoutons –
- rendre compte de l'atteinte de ses objectifs.

Ce sont donc les quatre critères à retenir pour mesurer l'exemplarité de la Confédération en matière de RSE. La Confédération doit par ailleurs avoir conscience qu'en tant que modèle, elle doit assumer la responsabilité de ses actions, mais aussi respecter voire dépasser les exigences qu'elle formule envers les entreprises privées. L'exemplarité à laquelle elle prétend la rend en outre responsable des signaux qu'elle envoie, par son activité, aux autres acteurs de la société.

La RSE est une notion complexe. Communiquer à son sujet est difficile, surtout du fait de son association à la notion de développement durable, qui est souvent mal comprise. La RSE donne dès lors encore lieu à de fréquents malentendus au sein même de la Confédération, où coexistent manifestement des conceptions très variables de la RSE. Il paraît dès lors utile de définir la notion de RSE pour l'administration fédérale et les attentes qui en découlent pour les cinq rôles considérés ici. La RSE n'est pas encore perçue par tous comme une stratégie d'entreprise moderne et comme un modèle de bonne gouvernance, qui prend à bras-le-corps les conséquences sociales et écologiques de l'activité pour un réseau complexe de parties prenantes.

En vérité, la RSE n'est pas une nouveauté pour la Confédération, tant la poursuite d'objectifs sociétaux et écologiques est ancrée dans ses préoccupations. La Confédération se reconnaît déjà dans la vision d'un Etat moderne, dont l'action est dictée par les principes de l'Etat de droit et par l'intérêt général. Une gouvernance et une gestion de l'administration responsables englobent l'idée de la pesée des intérêts – y compris écologiques, sociétaux et sociaux – dans les limites autorisées par la loi. Mais l'exemplarité dans le domaine de la RSE n'implique pas seulement de se prévaloir de bons états de service en gestion administrative classique. Pour afficher un bilan de RSE exemplaire, notamment en ce qui concerne les répercussions externes, il faut aussi relever son niveau d'exigence et le faire savoir, et établir à l'intention du public des rapports clairs et transparents.

L'analyse des cinq rôles de la Confédération montre que certains thèmes liés à la RSE mériteraient encore plus d'attention. Il s'agit en l'espèce des deux thèmes transversaux que sont les droits de l'homme et la corruption. Si les aspects de la RSE propres à la fonction d'employeur et les critères sociaux appliqués dans le cadre des fonctions d'acheteur, de propriétaire et d'investisseur renvoient, de manière explicite ou implicite, à certains droits de l'homme, il manque néanmoins une appréciation globale de la situation relative aux droits de l'homme en lien avec les multiples activités de la Confédération. Il en va de même pour le thème de la corruption, qui est ici uniquement considéré en rapport avec la fonction d'acheteur. La Confédération doit donc se demander s'il ne serait pas judicieux d'accorder plus de poids à ces thèmes transversaux sensibles dans les analyses d'impact.

Si les systèmes de management se situent dans l'ensemble à un bon niveau en termes de RSE, il serait utile de mener des analyses approfondies afin de vérifier si les objectifs fixés sont assez ambitieux et si les mesures prises déploient réellement leurs effets et mènent à l'atteinte des objectifs. Des revues de performance ciblées seraient un moyen de renforcer la transparence à cet égard.

c) Des possibilités d'action à large spectre

Trois possibilités d'action à large spectre se dégagent en matière de RSE. Elles sont à considérer dans le contexte de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de l'atteinte des ODD. Dans ce domaine, les voix réclamant une plus grande cohérence dans la mise en œuvre en Suisse et au-delà se font de plus en plus insistantes.

Possibilités d'action à large spectre en matière de RSE		
(1) Rédaction d'un document de position du Conseil fédéral définissant la notion de RSE et les attentes envers l'administration fédérale dans le but de faire émerger une vision commune, document qui contiendrait des engagements et prévoirait un ancrage interne (dans le modèle de gestion, les processus de management, les formations, etc.)	(2) Revue de performance systématique et approfondie pour les différents rôles (atteinte des objectifs et effets)	(3) Communication accrue à l'intention du public sur le bilan de la Confédération en matière de RSE dans ses différents rôles (exemplarité)

d) Sources

[Urs Bolz/Pascal Lüthi et al.: Corporate Social Responsibility \(CSR\). Der Bund als Vorbild? Eine Auslegungsordnung im Auftrag des ARE, 6 février 2017.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Urs Bolz/Pascal Lüthi et al.: Corporate Social Responsibility \(CSR\). Der Bund als Beschaffer. Rapport mandaté par l'ARE, 21 mars 2018.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

4. RSE: LA CONFÉDÉRATION DANS SES DIFFÉRENTS RÔLES

4.1 La Confédération en tant qu'employeur

L'administration fédérale se compose d'une septantaine d'unités administrative et emploie quelque 38 000 personnes, ce qui fait d'elle l'un des principaux employeurs de Suisse. Sa politique du personnel influe directement sur celle des cantons et des communes et est observée avec intérêt par l'économie. L'administration fédérale est un employeur progressiste. Elle se montre très ambitieuse et exemplaire en matière en RSE, en particulier dans les domaines du développement des collaborateurs, de la diversité et de l'égalité des chances. Ses principes cardinaux sont inscrits dans la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) et dans la stratégie concernant le personnel.

a) Bases

Le Conseil fédéral remplit les fonctions d'employeur et d'organe directorial suprême et l'Office fédéral du personnel (OFPER), celle de centre de compétences pour ce qui est de la politique du personnel de la Confédération. Les bases légales sont constituées par la loi sur le personnel de la Confédération (LPers), l'ordonnance-cadre relative à la loi sur le personnel de la Confédération, l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) et l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (o-OPers). La stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale apporte des réponses aux défis qui attendent l'administration fédérale en tant qu'employeur. En font notamment partie l'évolution démographique, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, la numérisation croissante, les besoins de mobilité sociale et géographique, tant du côté de l'employeur que de l'employé, au quotidien et dans le monde du travail, l'internationalisation de l'activité administrative ou le caractère limité des ressources financières. La stratégie concernant le personnel définit, pour des périodes quadriennales, les objectifs et les priorités de la politique du personnel.

«L'administration fédérale, qui est l'un des principaux employeurs de Suisse, prend toute la mesure de sa responsabilité sociale et assume activement sa fonction d'exemple. Elle offre des conditions de travail équitables et ne tolère aucune discrimination. Elle promeut le plurilinguisme, l'intégration des personnes handicapées, la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle et l'égalité des chances entre femmes et hommes.»

Barbara Schaefer, directrice de l'Office fédéral du personnel

b) Aspects de la RSE relatifs au rôle d'employeur

S'agissant de la responsabilité sociale de l'employeur, quatre aspects sont particulièrement saillants.

Conditions d'embauche et de travail

Les orientations stratégiques s'appliquant aux conditions d'embauche et de travail sont définies à l'art. 4 LPers: l'administration doit ainsi employer son personnel de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social, et mettre en œuvre les mesures nécessaires. Elle offre des conditions d'embauche modernes, telles que des horaires flexibles, des formes de travail adaptables, une offre de formations axées sur la pratique, de bonnes conditions salariales et une prévoyance vieillesse bien pensée. Dans le cadre de la stratégie concernant le personnel pour la période 2016–2019, le système de rémunération et d'évaluation a été optimisé et la prévoyance professionnelle a été ajustée à l'allongement de l'espérance de vie.

Diversité et égalité des chances

Conformément à l'art. 4 LPers, l'administration fédérale doit, en tant qu'employeur, prendre des mesures propres à assurer: (1) l'égalité des chances et de traitement entre femmes et hommes, (2) une représentation des communautés linguistiques nationales correspondant à la population résidente, (3) la promotion des compétences linguistiques des employés dans les langues officielles nécessaires à l'exercice de leur fonction (en particulier la connaissance active d'une deuxième langue officielle et des connaissances passives dans une troisième langue officielle pour les cadres supérieurs) et (4) des chances égales aux handicapés, leur accès aux emplois et leur intégration. Dans sa stratégie concernant le personnel, l'administration fédérale déclare vouloir contribuer de manière exemplaire à la diversité en promouvant le travail pour tous, c'est-à-dire les femmes, les hommes, les personnes handicapées, toutes les classes d'âge et toutes les communautés linguistiques. Il s'agit par-là de tenir compte autant que possible des besoins propres à chaque phase de vie des collaborateurs. L'administration fédérale examine en outre à intervalles réguliers si l'égalité salariale entre les sexes est respectée.

Sécurité et santé au travail

Les objectifs afférents à la sécurité et à la santé au travail fixés par la politique du personnel sont également énoncés à l'art. 4 LPers: l'administration fédérale doit assurer la sécurité au travail de son personnel. Elle a créé un cadre favorable à la santé de ses collaborateurs. Ce cadre est défini dans la «gestion de la santé», dont les quatre piliers sont la promotion de la santé au travail, la sécurité au travail et la protection de la santé (certification CFST), la médecine du travail et la gestion de cas concernant l'entreprise (certification SQS).

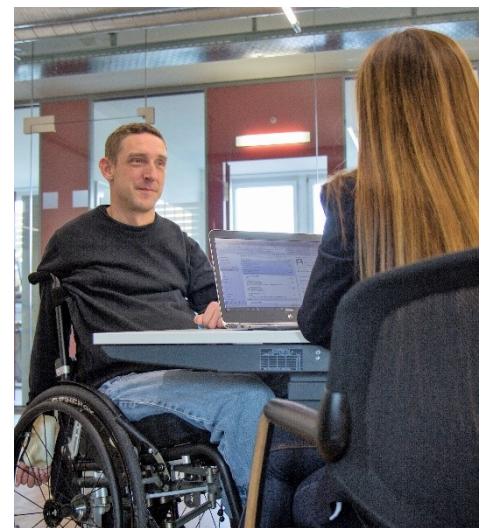
Développement des collaborateurs

L'art. 4, al. 2, LPers stipule que l'administration fédérale doit, en tant qu'employeur, prendre des mesures propres à assurer le développement personnel et professionnel des employés, leur formation et leur formation continue, leur motivation et leur polyvalence, de même que la formation et la relève des cadres ainsi que le développement des capacités de gestion. Elle veille à prévenir l'arbitraire dans les rapports de travail et introduit un système d'évaluation fondé sur des entretiens avec le collaborateur qui soit propre à assurer, d'une part, une rétribution tenant équitablement compte des prestations fournies et, d'autre part, un développement de l'employé axé sur des objectifs.

Exemple: promotion de la diversité

Devenu tétraplégique à la suite d'un accident, Monsieur Müller (nom connu de la rédaction) a beaucoup de peine à se déplacer. Dans son cas, permettre la conciliation entre vie privée et vie professionnelle signifie qu'il peut moduler ses horaires en fonction de ses besoins (disponibilités des services de soins à domicile et des services de transport) et que les conditions de travail sont adaptées à ses possibilités. Concrètement, son poste de travail est accessible en chaise roulante, le matériel et les logiciels nécessaires pour qu'il puisse se servir de l'ordinateur ont été mis à sa disposition, le fait qu'il a besoin de plus de temps a été pris en considération et ses supérieurs établissent la planification en tenant compte de ses heures de présence.

Monsieur Müller a pu intégrer l'administration fédérale après un essai de travail dans le cadre de l'AI. C'est la Consultation sociale du personnel de l'administration fédérale qui s'est chargée de son placement. Son essai terminé, il a été engagé avec un contrat adapté à sa capacité de travail (taux d'occupation de 50%, salaire de 30%). Dans le cas d'une embauche faisant suite à un essai, le poste concerné n'a pas à faire l'objet d'une mise au concours publique. (Art. 22, al. 2, let. d, OPers) En matière d'intégration, la règle qui s'applique est «salaire contre travail». Si la capacité de travail est réduite, le salaire est adapté en conséquence (art. 38A OPers).



Trouver des solutions satisfaisantes pour les deux parties demande de la volonté, de l'ouverture et de la créativité de la part des supérieurs. Des formations, des conceptions, des prescriptions légales, des valeurs cibles et un système d'incitations financières (primes d'encouragement, forfaits de prise en charge) sont là pour les accompagner sur cette voie.

c) Appréciation de l'exemplarité en tant qu'employeur

L'OFPER, qui est l'organe de tutelle pour la gestion du personnel, nourrit de grandes ambitions en matière de RSE, quand bien même il devrait restreindre la marge de manœuvre lui permettant d'adapter la rémunération de ses cadres du plus haut niveau hiérarchique à leurs performances et aux conditions du marché. Il entend se montrer particulièrement exemplaire dans le domaine de la diversité et de l'égalité des chances et dans celui du développement des collaborateurs.

L'analyse montre qu'en tant qu'employeur, la Confédération évolue à un niveau élevé en matière de RSE. Elle fait figure de pionnier et de modèle pour les cantons. Il n'y a guère que les pays nordiques qui affichent des valeurs de référence du même ordre ou plus élevées.

En tant qu'employeur, la Confédération présente les points forts suivants dans le domaine de la RSE: elle s'est dotée des bases légales, des stratégies et des instruments nécessaires. La mise en application de la stratégie concernant le personnel a engagé une dynamique positive, et une attention accrue est désormais portée à des thèmes centraux liés au personnel. Les conditions d'embauche sont conformes à celles pratiquées sur le marché et reflètent les possibilités financières de la Confédération. Les rémunérations des emplois un peu moins qualifiés restent attrayantes. L'éventail d'instruments et de possibilités au service de la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, de la diversité et de l'égalité des chances est vaste. Un système étendu de gestion de la santé dans l'entreprise a été mis en place, et le développement des collaborateurs est encouragé par une large gamme de cours axés sur les compétences.

Pour conforter sa position dans le haut du classement, la Confédération peut par exemple se mesurer aux entreprises privées qui aspirent à jouer un rôle de pointe en matière de RSE. A cet égard, il convient de toujours distinguer entre les diverses fonctions assumées par les pouvoirs publics. Tour d'horizon des pistes d'optimisation en termes de RSE:

Possibilités d'action en tant qu'employeur			
(1) Mettre à profit la marge de manœuvre offerte par la stratégie concernant le personnel (par ex. évolution salariale, carrières spécialisées). Cette marge de manœuvre ne doit pas être restreinte inutilement dans les départements et les offices.	(2) Etudier l'opportunité d'étendre les compétences de l'OFPER pour ce qui est de la rédaction d'instructions visant à promouvoir la RSE dans les affaires liées au personnel dans toute l'administration fédérale. A noter qu'il manque à l'heure actuelle un suivi quant à l'application des prescriptions fédérales.	(3) Accélérer le développement des concepts et des connaissances liés au personnel. Il s'agit là de permettre à l'administration fédérale de développer son exemplarité, si importante pour la société, dans de nouveaux thèmes relevant de la politique du personnel. Présenter au public les résultats obtenus et les instruments et communiquer ainsi sur l'exemplarité de la Confédération.	(4) Reprendre les objectifs de développement durable et de RSE dans la stratégie concernant le personnel. Actuellement, les considérations liées au développement durable et à la RSE sont certes adossées à la stratégie concernant le personnel, mais elles pourraient être formulées de manière encore plus explicite.

d) Quelques sources

[Office fédéral du personnel \(2013\): Valeurs cibles et indicateurs stratégiques pour la gestion du personnel. Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale pour les années 2011 à 2015. Deuxième édition remaniée.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[OFPER \(2014\): Développement du personnel et des cadres dans l'administration fédérale.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[OFPER \(2015\): Brochure «La gestion de la santé au sein de l'administration fédérale».](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[OFPER \(2016\): Stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale. Deuxième édition.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Confédération suisse \(2016\): Contrôle de l'égalité salariale. Convention entre l'administration fédérale et les associations du personnel fédéral.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Instructions du Conseil fédéral pour la réalisation de l'égalité des chances entre femmes et hommes dans l'administration fédérale \(Instructions sur l'égalité des chances\) du 22 janvier 2003.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

4.2 La Confédération en tant qu'utilisateur de ressources

La Confédération est à l'origine d'environ 2% de la consommation totale d'énergie en Suisse. En 2016, les 59 unités de l'administration fédérale qui appliquent RUMBA (gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale civile) ont consommé 860 621 gigajoules de chaleur et d'électricité, soit approximativement la consommation annuelle d'énergie de 8437 Suisses. Sur la même période, les émissions de gaz à effet de serre par équivalent plein temps se sont établies à 2354 kg d'équivalent CO₂.

a) Bases

En vertu de l'art. 73 de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain. L'art. 89 Cst. impose par ailleurs à la Confédération et aux cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, de s'employer à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économique et rationnelle de l'énergie. Le comportement de la Confédération en tant qu'utilisateur de ressources est surtout régi par la loi fédérale sur la protection de l'environnement et par la politique énergétique et climatique de la Suisse. Elle dispose des instruments suivants afin d'assurer une politique énergétique durable: la loi sur l'énergie, la loi sur le CO₂ (en révision totale à la clôture de la rédaction de la présente brochure), la loi sur l'énergie nucléaire et la loi sur l'approvisionnement en électricité. Les limites du système fédéral en matière de management environnemental peuvent être tracées comme suit:

- Le programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale civile (RUMBA) vise à réduire la charge polluante des unités organisationnelles de l'administration fédérale civile. La réduction des émissions de gaz à effet de serre constitue un objectif à part. Les autres objectifs poursuivis incluent les réductions de coûts et l'amélioration de la coordination des activités environnementales de l'administration fédérale. RUMBA englobe les aspects touchant à l'énergie (électricité, chauffage/refroidissement et voyages de service), au papier, aux déchets et à l'eau. Début 2017, RUMBA est devenu un mandat permanent attribué à l'ensemble de l'administration fédérale par le Conseil fédéral.
- Dans le domaine de la défense, le Système de management environnemental et de l'aménagement du territoire du DDPS (SMEA DDPS) garantit une prise en compte systématique des aspects environnementaux dans les processus de décision. Le SMEA met l'accent sur l'impact environnemental des infrastructures militaires, de l'utilisation à des fins militaires des zones et des ressources naturelles ou des militaires eux-mêmes.
- Les systèmes de management environnemental (SME) des entreprises liées à la Confédération (Poste, CFF, Swisscom et Skyguide) complètent le dispositif de management environnemental de la Confédération. Les entreprises devenues autonomes sont pilotées par le Conseil fédéral au moyen d'objectifs stratégiques (cf. 4.3). Les entreprises fédérales citées plus haut disposent d'ores et déjà de systèmes de management environnemental (certifiés selon la norme ISO 14001) qui couvrent tout le périmètre de l'entreprise ou certains de ses secteurs.

b) Aspects de la RSE propres au rôle d'utilisateur de ressources

La RSE s'exerce sur les aspects suivants:

Energie et CO₂

A travers la Stratégie énergétique 2050 (premier paquet de mesures du 4 septembre 2013), le Conseil fédéral entend réduire la consommation d'énergie et d'électricité, accroître la part des énergies renouvelables et réduire durablement les émissions de gaz à effet de serre. Parmi les douze mesures prévues par la Stratégie énergétique 2050 figure l'initiative «Exemplarité énergétique de la Confédération», qui vise notamment à augmenter de 25% l'efficacité énergétique de l'administration fédérale et des entreprises liées à la Confédération entre 2006 et 2020 (voir exemple pratique).

Dans le cadre de RUMBA, le Conseil fédéral a défini en mai 2016 les objectifs de réduction de la charge polluante et l'objectif subordonné de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Selon ces préconisations, les émissions de gaz à effet de serre en 2019 devront être inférieures de 40% à leur niveau de 2006. Le Conseil fédéral arrête tous les quatre ans les objectifs RUMBA à atteindre durant la législature par l'ensemble de l'administration fédérale civile. C'est en fonction de ces objectifs d'ordre supérieur que les départements déterminent leurs propres objectifs. Ils bénéficient à cet effet de l'appui du service spécialisé RUMBA. Ce dernier rédige par ailleurs chaque année un rapport interne destiné à orienter le pilo-

«En 2017, le renforcement de notre efficacité énergétique induit par l'Exemplarité énergétique de la Confédération par rapport à l'année de référence 2006 s'établissait déjà à 28%, soit nettement au-dessus de l'objectif de 25% fixé pour 2020. Nul ne met en doute notre rôle de modèle. Nous avons d'ailleurs récemment acquis de nouveaux partenaires à notre cause, ce qui signifie que nous élargissons notre spectre au-delà des entreprises fédérales. Le Conseil fédéral a en outre décidé en juin 2018 que notre initiative serait prolongée jusqu'en 2030. Au cours de cette décennie supplémentaire, tout en continuant à œuvrer à l'efficacité énergétique, nous mettrons davantage l'accent sur les énergies renouvelables. Nous voulons là aussi montrer le bon exemple.»

Daniel Büchel, sous-directeur de l'OFEN et chef du groupe de coordination Exemplarité énergétique de la Confédération (d'après une [interview vidéo en allemand sur les activités menées en 2017](#))

tage politique, qui est assuré par la Conférence des secrétaires généraux (CSG). Au terme de la législation ou de la période cible, un rapport public sur l'atteinte des objectifs est établi à l'intention du Conseil fédéral. Le pilotage technique de RUMBA relève de la compétence du Secrétariat général du DETEC, le service spécialisé RUMBA étant quant à lui rattaché à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

Utilisation efficace des ressources et autres incidences sur l'environnement

En plus de l'énergie, RUMBA porte sur la consommation de papier, les déchets et la consommation d'eau, autant d'éléments qui, une fois agrégés, constituent la charge polluante de l'administration fédérale civile. Entre 2006 et fin 2019, RUMBA prévoit une réduction de 30% de la charge polluante par équivalent plein temps (mesurée en unités de charge écologique, UCE).

Au-delà de l'Exemplarité énergétique de la Confédération, de RUMBA et du SMEA DDPS, les services de la construction et des immeubles (SCI) assurent la gestion immobilière des bâtiments, à toutes les phases des projets, selon les principes du développement durable. La base légale à cet égard est l'ordonnance révisée concernant la gestion des immeubles et la logistique de la Confédération (OILC). Les modalités détaillées sont réglées par des instructions sur la gestion immobilière durable émises par le Département fédéral des finances (DFF), qui contiennent des lignes directrices contraignantes pour les SCI, et par des recommandations de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB). Les instructions sur la gestion immobilière durable ne contiennent pas d'objectif concret, mais seulement des lignes directrices destinées aux SCI.

Exemple: Exemplarité énergétique de la Confédération

L'initiative Exemplarité énergétique de la Confédération est l'une des douze mesures formulées dans le premier paquet de la Stratégie énergétique 2050. Elle s'adresse aux acteurs désireux de contribuer de façon innovante et exemplaire aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050. Sont visées en priorité les entreprises et organisations suisses liées à la Confédération ou aux cantons. En plus de l'administration fédérale civile et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), les CFF, la Poste, Swisscom, l'assurance-accidents suisse (SUVA), Genève Aéroport, les Services industriels de Genève, Skyguide et le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales ont rejoint le réseau de l'initiative.

Par rapport à 2006, les acteurs visent un accroissement de 25% de leur efficacité énergétique d'ici à 2020. En signant une déclaration d'intention, ils s'engagent, d'ici à 2020, à mettre en œuvre à hauteur de 80% au moins les 39 mesures communes, auxquelles s'ajoutent une série de mesures spécifiques aux diverses entreprises. Jusqu'à 15 de ces mesures par acteur sont décortiquées dans le rapport annuel. A fin 2017, l'initiative avait induit un accroissement de l'efficacité énergétique de 27,6% en moyenne (2016: 27%) et les 39 mesures communes étaient appliquées à 79% (2016: 72%) ([rapport annuel 2017](#)).



c) Appréciation de l'exemplarité en tant qu'utilisateur de ressources

L'initiative Exemplarité énergétique de la Confédération et RUMBA/SMEA DDPS ont identifié le domaine de l'énergie comme étant un levier central sur la base de la Stratégie énergétique 2050 et des prescriptions du Conseil fédéral. L'ambition est de montrer l'exemple et de faire des émules. Dans leur rapport annuel sur l'Exemplarité énergétique de la Confédération, les participants à l'initiative rendent compte de l'atteinte des objectifs relatifs à l'efficacité énergétique, à la part des énergies renouvelables et au degré d'application des mesures communes. Mais l'énergie n'est pas le seul levier identifié par RUMBA pour agir sur la charge polluante de l'administration fédérale civile: le papier, les déchets et la consommation d'eau en font aussi partie. Le SMEA DDPS pointe pour sa part des enjeux tels que les sols et les sites contaminés, le bruit, l'eau (et avant tout sa protection) et la biodiversité. Les rapports environnementaux produits dans le cadre de l'Exemplarité énergétique et de RUMBA sont détaillés et transparents, et les objectifs fixés sont soit déjà atteints (Exemplarité énergétique), soit en passe de l'être (RUMBA).

Malgré ces avancées réjouissantes, l'analyse a mis au jour des possibilités d'action qui méritent un examen approfondi.

Possibilités d'action en tant qu'utilisateur de ressources

(1) Dans l'actuelle phase de consolidation de RUMBA (2017–2019), tous les offices fédéraux devraient être associés à la **reddition de comptes sur les données environnementales**, de manière à obtenir à compter de 2020 un panorama complet de la consommation d'énergie (chaleur, électricité, voyages de service), d'eau et de papier et de la production de déchets au sein de la Confédération

(2) Il serait judicieux que RUMBA donne à l'avenir la priorité aux mesures coordonnées visant à réduire l'impact des voyages de service. A cet effet, la création d'un **code de conduite commun en matière de voyages de service** et d'émissions de gaz à effet de serre s'impose (au niveau du Conseil fédéral).

(3) La Confédération devrait étudier l'opportunité d'une **analyse interdépartementale de l'impact environnemental et des risques** afin d'identifier les principaux acteurs concernés (offices, unités devenues autonomes) et les enjeux prioritaires (au-delà de l'eau, des déchets et du papier), comme les matières dangereuses, la biodiversité ou l'utilisation efficace des matières premières.

d) Quelques sources

[Département fédéral des finances \(DFF\) \(2015\): Directives concernant la gestion immobilière durable, à l'intention des membres de la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics \(KBOB\) du 21 décembre 2015.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Secrétariat Exemplarité énergétique de la Confédération \(2017\): L'exemplarité énergétique de la Confédération: Les 39 mesures communes. Description précise des mesures, indicateurs de performance \(KPI\), objectifs \(tels qu'adoptés par le GC-EEC et les groupes de travail\).](#) Office fédéral de l'énergie (OFEN). (Consulté le 30 nov. 2018)

[Equipe de coordination RUMBA \(2017\): Rapport environnemental de l'administration fédérale – Bilan de la période 2006-2016.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

4.3 La Confédération en tant que propriétaire

La Confédération a compris depuis des années l'importance d'un pilotage approprié des entités devenues autonomes et s'est dotée de règles en ce sens via les principes de gouvernement d'entreprise (rapports de 2006 et de 2009 sur le gouvernement d'entreprise). Ces principes s'inspirent notamment des normes reconnues édictées par l'OCDE. Les entités devenues autonomes incluent les CFF, la Poste, Swisscom et RUAG. Dans ce domaine aussi, la Confédération exerce des responsabilités considérables et tient donc lieu de modèle pour les cantons et les villes. Elle attend de la part des entreprises privées un comportement responsable sur le plan social et écologique. Il est donc d'autant plus important qu'elle soit exemplaire dans sa manière de piloter les entreprises qui lui sont liées.

a) Bases

La Confédération exerce son influence à deux niveaux: en tant qu'autorité de délégation des tâches et en tant que propriétaire d'entreprise. Son action de pilotage dépend de la structure juridique de l'entreprise (institution ou SA) et de l'ampleur de sa participation (actionnaire principal ou majoritaire).

Dans le cas des entités importantes pour l'économie et pour la politique financière, le rôle de propriétaire est assuré conjointement (modèle dualiste) par le département concerné et par l'Administration fédérale des finances (AFF), alors que les entités de plus petite taille et celles assumant des tâches de surveillance de l'économie et de la sécurité relèvent en premier lieu du département concerné. Il est néanmoins fait appel à l'AFF pour les questions financières et de gestion d'entreprise. L'Office fédéral du personnel (OFPER) est quant à lui consulté pour les objectifs afférents au personnel et à la politique de prévoyance.

Les objectifs stratégiques constituent l'instrument central de la politique de la Confédération en tant que propriétaire. Ils permettent de piloter les entités devenues indépendantes, mais servent aussi de base et de référence pour l'établissement des rapports. Il existe un modèle d'objectifs stratégiques que les départements peuvent utiliser pour définir des objectifs économiques, financiers et de politique du personnel liés aux missions et aux entreprises. Ce modèle contient en outre des propositions relatives aux thématiques de la RSE (développement durable, éthique, diversité) et à la prise en compte des intérêts des parties prenantes (régions, langues).

«L'Etat doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes. Toutes les attentes de l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises doivent être clairement précisées.»

Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (2016), chapitre V.

Le terme «propriétaire» s'entend ici dans le même sens que dans les principes directeurs de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise (propriétaire des entités devenues autonomes, selon l'art. 8, al. 5, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA). Ce rapport de propriété vaut actuellement pour 19 entreprises, dont ne font pas partie les entreprises publiques au sein desquelles la Confédération n'est pas en position dominante, mais se borne à exercer une influence en tant que législateur, à nommer les membres de l'organe de direction ou à élire des membres de l'organe de direction (Suva, BNS, PUBLICA, Fonds de compensation AVS, par exemple). S'il y a lieu, ces «organisations liées à la Confédération» sont néanmoins intégrées à l'état des lieux, du moins partiellement, pour les fonctions d'utilisateur de ressources, d'acheteur et d'investisseur. Même dans le cas d'entreprises non soumises au sens propre du terme à sa politique en tant que propriétaire, la Confédération peut exercer

une influence dans le domaine de la RSE. Les instruments à sa disposition pour ce faire sont la législation et, si elle s'approvisionne auprès de ces entreprises, les contrats de prestations. Elle peut en outre définir ses attentes et les faire connaître. Bien qu'importante, la fonction de propriétaire d'infrastructures, d'immeubles (et de terrains) et de biens n'a pas pu être traitée dans le cadre du présent rapport.

b) Aspects de la RSE relatifs au rôle de propriétaire

Deux aspects de la RSE sont particulièrement saillants en ce qui concerne le rôle de propriétaire de la Confédération. Il s'agit de la gestion responsable des affaires de l'Etat et de l'application de critères environnementaux et sociaux.

Le rôle de propriétaire au sens propre du terme

La Confédération en tant que propriétaire d'entités organisationnelles devenues autonomes (participations); accomplissement des tâches de gouvernement d'entreprise (en tant qu'autorité de délégation et que propriétaire); relations avec les parties prenantes: Cet aspect recouvre le pilotage par la Confédération des participations sur la base des principes directeurs en matière de gouvernement des entreprises 2006/2009 (cf. exemple). Une bonne politique de propriétaire doit s'employer à accroître la valeur pour la société via une allocation efficace des ressources. Elle peut et doit contribuer à créer des conditions-cadre, des incitations et des prescriptions qui amènent les entreprises publiques à prendre leurs responsabilités vis-à-vis de la société dans le cadre de leur métier de base en mettant en œuvre une RSE optimale.

Application de critères environnementaux et sociaux

Cet aspect consiste en l'application de critères environnementaux et sociaux (en tant qu'élément clé de la RSE) aux entités organisationnelles devenues autonomes par la Confédération en tant qu'autorité de délégation de missions relevant de l'intérêt public et en tant que propriétaire d'entreprises (elles sont au nombre de 19 actuellement) dans le cadre d'un gouvernement d'entreprise responsable pour ce qui est des enjeux écologiques, sociétaux et sociaux. Les préoccupations énergétiques et environnementales sont intégrées aux objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral aux entreprises publiques. Il est attendu de ces entreprises qu'elles suivent, dans la limite de leurs possibilités opérationnelles, une stratégie répondant aux principes du développement durable. Dans cette optique, le Conseil fédéral s'est ainsi prononcé pour l'acceptation de la motion Schelbert⁴ et a confirmé, dans son avis concernant la motion, être disposé à adapter ses exigences par rapport aux entreprises fédérales en ce qui concerne la promotion de la durabilité écologique en adaptant les objectifs stratégiques à la situation actuelle et à l'évolution prévisible de la politique énergétique et environnementale suisse. La concrétisation et la mise en œuvre de ces objectifs stratégiques incombent toutefois exclusivement au conseil d'administration desdites entreprises.

Exemple: modèles en matière de gouvernement d'entreprise édictés par la Confédération

Le rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral se penche sur trois questions centrales: Quelles sont les tâches qui se prêtent à une externalisation (et quelles sont celles qui doivent incomber à l'administration fédérale centrale)? Comment les entités devenues autonomes doivent-elles être organisées et gérées? De qui relève l'exercice des différentes fonctions de la Confédération?

Depuis son rapport de 2006 sur le gouvernement d'entreprise, qui avait suscité un vif intérêt, le Conseil fédéral n'a cessé de développer la politique qu'il mène en tant que propriétaire. En 2009, il a publié un rapport complémentaire en réponse à des questions soulevées par le Parlement. L'Administration fédérale des finances (AFF) a de son côté conçu un modèle d'objectifs

Rapport du Conseil fédéral de 2006 sur le gouvernement d'entreprise: trois questions-clés

Que faut-il externaliser?
Quelles tâches ou entités se prêtent à une externalisation?

Typologie des tâches

Comment piloter?

Comment faudrait-il piloter les entités externalisées?

Principes directeurs de gestion et de contrôle

Qui est compétent?

Quels services de la Confédération jouent quels rôles dans la politique du propriétaire?

Principes pour la répartition des rôles

⁴ Schelbert, Louis (2011). [Stratégies de propriétaire de la Confédération. Prévoir des objectifs énergétiques et environnementaux](#). (Consulté le 30 novembre 2018)

stratégiques, suivi en 2010 d'un modèle de profil d'exigences pour conseils d'administration et d'institut qui formule des exigences à l'égard du collège, de la présidence et de chacun des membres. Une loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique et une loi-type concernant des établissements qui exercent une surveillance dans le domaine de l'économie ou de la sécurité ont par ailleurs été élaborées conjointement avec l'Office fédéral de la justice.

c) Appréciation de l'exemplarité en tant que propriétaire

La politique menée par la Confédération tant que propriétaire vise avant tout à garantir l'accomplissement des tâches et à préserver la valeur de l'entreprise. Elle met aussi l'accent sur les bonnes pratiques. L'ambition poursuivie en matière de RSE est placée sous le signe des arbitrages (c'est-à-dire promouvoir une avancée sociétale, sociale et écologique même si elle pèse quelque peu sur les résultats économiques).

La politique de la Confédération en tant que propriétaire est d'un bon niveau, même en comparaison internationale, et ce surtout depuis la mise en œuvre des principes directeurs en matière de gouvernement d'entreprise. Ces principes se sont élevés au rang de normes reconnues et sont appliqués par les acteurs. La politique de propriétaire s'adresse en priorité aux entreprises dont la Confédération détient une part majoritaire du capital et des droits de vote et qui sont investies de tâches administratives. La Confédération témoigne à cet égard une forte volonté de pratiquer une politique et une gestion exemplaires. C'est particulièrement notable pour ce qui est des normes du travail et du respect des droits de l'homme, un peu moins dans le domaine de l'écologie. La Suisse est régulièrement citée en exemple en ce qui concerne la bonne application des lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises publiques.

Pour rester sur cette courbe vertueuse en matière de RSE dans son rôle de propriétaire, la Confédération est invitée à envisager les possibilités d'action suivantes.

Possibilités d'action en tant que propriétaire

(1) Renforcer les exigences en matière de RSE que la Confédération formule envers ses entreprises par la définition des aspects liés à la RSE et par des prescriptions plus systématiques et plus explicites dans les stratégies de propriétaire.	(2) Procédures de vote: optimisations touchant à l'organe suprême. Poursuivre la standardisation des procédures de vote (renforcer leur transparence et leur uniformité).	(3) Critères environnementaux et sociaux: <ul style="list-style-type: none"> envisager des prescriptions relatives à des systèmes appropriés de management environnemental. Dresser un panorama de l'application et du respect des critères sociaux et environnementaux au sein des entreprises liées à la Confédération. Dans le cas des entreprises publiques au niveau fédéral sur lesquelles la Confédération n'a aucune prise via sa politique de propriétaire, inscrire les attentes en la matière ainsi que certaines prescriptions dans la législation.
--	---	---

d) Quelques sources

[Conseil fédéral \(2006\): Rapport du Conseil fédéral concernant l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération \(rapport sur le gouvernement d'entreprise\).](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Conseil fédéral \(2009\): Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise – Mise en œuvre des résultats des délibérations au sein du Conseil national.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Administration fédérale des finances \(2015\): Gouvernement d'entreprise de la Confédération. Modèle pour établir les objectifs stratégiques des entités de la Confédération devenues autonomes destiné aux fournisseurs de prestations de service ayant un caractère de monopole et recommandé aux établissements chargés de la surveillance de l'économie ou de la sécurité.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[OCDE \(2016\): Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, édition 2015, OCDE Publishing, Paris.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Autres bases et documents de la Confédération sur le gouvernement d'entreprises](#). (Consulté le 30 nov. 2018)

4.4 La Confédération en tant qu'acheteur

Les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) consacrent chaque année quelque 41 milliards de francs – soit environ 7% du PIB – à l'acquisition de biens et de services et à la réalisation de travaux. La Confédération est à l'origine de 20% des appels d'offres publics lancés en Suisse, contre 80% pour les cantons et les communes. A elle seule, l'administration fédérale centrale a effectué pour 5,7 milliards de francs de paiements en 2017. Cet important volume d'achats confère à la Confédération un levier pour agir sur les standards et sur les évolutions en matière de RSE. Elle a d'ailleurs déjà beaucoup entrepris dans ce domaine, et elle a délimité plusieurs champs d'action. A cet égard, de nombreuses attentes reposent sur la révision du droit sur les marchés publics. Ce rapport sur la RSE se concentre sur les aspects écologiques et sociaux et sur la prévention de la corruption, selon les principes du Pacte mondial des Nations Unies. Les considérations liées à la durabilité économique ne sont pas examinées ici.

a) Bases

Généralités

Les bases légales encadrant le soutien à une approche durable des marchés publics sont: la loi fédérale sur les marchés publics (LMP), qui est en cours de révision, l'ordonnance s'y rapportant (OMP) et l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics de l'administration fédérale (Org-OMP). Les marchés publics portant sur des travaux sont régis par l'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC). Deux organes stratégiques veillent sur les marchés publics de la Confédération: la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics (KBOB) et, dans le domaine des biens et des services, la Conférence des achats de la Confédération (CA). Toutes deux sont fortement impliquées dans la révision en cours du droit des marchés publics.

«La Confédération prend en considération lors de ses achats publics des biens (produits, services ou ouvrages) qui répondent tout au long de leur durée de vie à des exigences écologiques et sociales élevées. Elle montre l'exemple par son mode de consommation en exigeant, dans le cadre des marchés publics, la livraison de produits et d'ouvrages fabriqués dans le respect des critères de rentabilité, de l'environnement, de la protection de la santé et, autant que possible, de la responsabilité sociétale.»

Conseil fédéral, Stratégie pour le développement durable 2016–2019, chiffre 6.3

La CA veille au développement des procédures relatives aux marchés publics de la Confédération. «Elle encourage le respect des trois dimensions – économique, écologique et sociale – de la durabilité dans le domaine des acquisitions» et elle «encourage, soutient et coordonne les efforts de prévention de la corruption dans le domaine des marchés publics de la Confédération» (art. 24, al. 1, let. i et j, Org-OMP). Afin que les appels d'offres soient aussi harmonisés et concurrentiels que possible, des processus et des applications relevant de l'e-procurement (marchés publics électroniques) ont été mis en place, à l'instar de la plate-forme simap.ch.

Les procédures d'appels d'offres de la Confédération sont soutenues par un centre de compétences et par plusieurs services spécialisés.

- Le Centre de compétences des marchés publics (CCMP, OFCL) assiste les services d'achat centraux et les services demandeurs dans l'acquisition de biens et de services. Il leur dispense des conseils juridiques en matière d'acquisitions et de contrats, les aide à planifier et à réaliser des acquisitions et les épauler durant la procédure administrative d'appel d'offres.

- Le service Marchés publics écologiques (rattaché à l'Office fédéral de l'environnement, OFEV) conseille les services d'achat centraux et les services demandeurs et les aiguille vers des solutions innovantes et respectueuses des ressources.
- Le service Technologies de l'information dans les marchés publics (rattaché à l'Unité de pilotage informatique de la Confédération, UPIC) encourage l'emploi des technologies de l'information lors des appels d'offres publics.
- La Direction du travail du SECO conseille les services d'achat centraux pour ce qui a trait aux conditions de travail et elle finance la plate-forme Kompass Nachhaltigkeit dédiée aux achats écologiquement et socialement responsables.
- Pour les questions relatives à l'égalité entre femmes et hommes, les services d'achat peuvent s'adresser au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).
- Plusieurs organes se consacrent spécifiquement au domaine de la durabilité: dans le secteur des travaux, le groupe Construction durable de la KBOB s'engage depuis de longues années de manière exemplaire en faveur de ce sujet. Le groupe Durabilité de la Conférence des achats de la Confédération (CA) soutient la CA en élaborant des bases et des instruments visant à faciliter la mise en œuvre.

Le Conseil fédéral s'est prononcé pour un renforcement de la transparence et une promotion de la rentabilité et de l'efficacité dans les procédures de marchés publics de la Confédération. Afin d'atteindre les objectifs fixés et de vérifier les résultats, un controlling des achats a été mis en place. C'est ainsi qu'ont vu le jour un secteur Controlling des achats (SCoA), un groupe de travail interdépartemental Controlling des achats (GTI CoA) et un groupe de coordination de l'exploitation des instruments de controlling des achats (GCE ICoA).

Révision du droit des marchés publics

Après de longs travaux préparatoires, le Conseil fédéral a présenté son message concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics.⁵ Cette révision vise à transposer l'accord de 2012 sur les marchés publics de l'OMC et à amener une harmonisation des procédures d'appels d'offres publics en Suisse. Eu égard à la RSE et à la durabilité, il convient de relever l'article 2 du projet: «La présente loi vise les buts suivants: a. une utilisation économiquement, écologiquement et socialement durable des deniers publics;⁶ b. la transparence des procédures d'adjudication; c. l'égalité de traitement et la non-discrimination des soumissionnaires; d. une concurrence efficace entre les soumissionnaires, en particulier par des mesures contre les accords illicites affectant la concurrence et contre la corruption.» Cette disposition peut et doit servir de base à un développement des thèmes liés à la RSE et à la durabilité.

Durabilité en matière d'achats

Aux yeux de l'administration fédérale et du Conseil fédéral, la durabilité appliquée aux achats signifie la prise en considération d'aspects économiques, écologiques et sociaux lors des achats publics (voir notamment l'art. 24, al. 1, let. i, Org-OMP). Les efforts déployés par la Confédération afin d'inscrire ses approvisionnements dans une logique durable sont étroitement liés au rôle de modèle qu'elle entend jouer dans le domaine de la RSE (voir point 2).

Dans sa Stratégie pour le développement durable 2016–2019, le Conseil fédéral indique que la Confédération prend en considération lors de ses achats des biens (produits, services ou ouvrages) qui répondent tout au long de leur durée de vie à des exigences économiques, écologiques et sociales élevées. Elle montre l'exemple par son mode de consommation en exigeant, dans le cadre des marchés publics, la livraison de produits et d'ouvrages d'un bon rapport qualité/prix, respectueux de l'environnement et de la santé et issus, autant que possible, d'une production socialement responsable. S'agissant de l'égalité entre les sexes, la vision, certes relativement générale, formulée par la Stratégie est que les femmes et les hommes bénéficient de la même indépendance économique et participent de manière égale à la vie

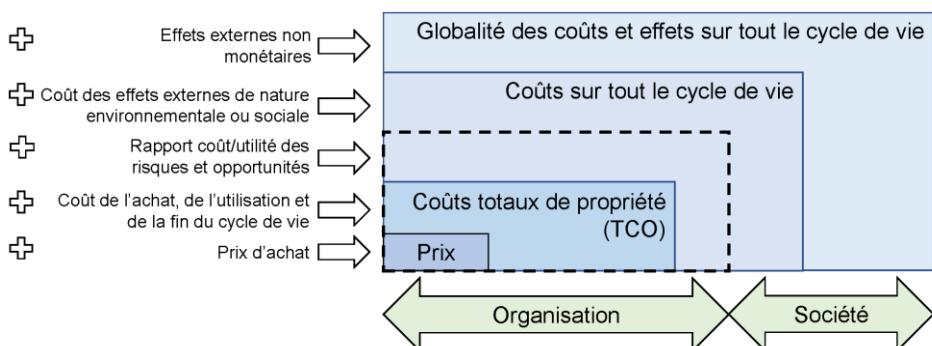
⁵ Message du 15 février 2017 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, FF 2017, 1695 ss. Le texte est actuellement en discussion devant le Parlement.

⁶ Le Conseil national s'est prononcé le 13 juin 2018 pour cette formulation, avec le complément «économiquement», cf. <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2017/20170019/N1%20F.pdf>. (Consulté le 30 novembre 2018)

politique et économique. A cet effet, il convient de renforcer encore les contrôles portant sur l'égalité salariale lors des achats publics.

Dans ses achats, en particulier de biens standardisés et de biens immobiliers, la Confédération applique déjà, dans certains cas depuis des années, des critères écologiques ayant pour but de promouvoir les biens ou services respectueux des ressources ou innovants du point de vue écologique. Elle n'a toutefois pas précisé le niveau d'ambition associé à chaque catégorie de produits, ni donné un caractère obligatoire à ces préconisations. La CA, la KBOB et le service Marchés publics écologiques de l'OFEV ont publié des recommandations à l'intention des services d'achat de la Confédération. Elles montrent dans quelle mesure il est possible de faire peser des préoccupations écologiques et sociales dans une procédure d'adjudication sans pour autant perdre de vue l'objectif de rationalité économique. A titre de complément, le service Marchés publics écologiques publie des guides par catégorie de produits et tient une liste des documents disponibles sur le sujet ([guides, critères et fiches de prestations écologiques pour des achats publics écologiques](#)). Le SECO finance par ailleurs la plate-forme Kompass Nachhaltigkeit, qui a pour vocation d'aider les PME et les services d'achat publics à mieux intégrer les critères sociaux et écologiques à leurs procédures d'approvisionnement ([Kompass Nachhaltigkeit](#)).

En matière d'achats durables, la question des coûts sur l'ensemble du cycle de vie est centrale du point de vue de la rationalité économique. Cette notion n'a rien de neuf, mais elle n'est entrée que progressivement dans les textes normatifs et dans les pratiques des services d'achat (voir par exemple art. 2 OICL et art. 11, al. 2, Org-OMP). A l'heure actuelle, le coût du cycle de vie s'entend généralement comme désignant les coûts totaux de propriété (*total costs of ownership*), et c'est aussi la définition retenue dans le présent rapport. Pour faire le lien avec la RSE, il paraît néanmoins important que les coûts du cycle de vie englobent aussi les coûts externes ainsi que d'autres impacts.



Source: Bolz/Lüthi et al. (2018), d'après: International Organization for Standardization (2017). ISO 20400. (2017), Sustainable procurement, Genève: Chapitre 7.2.3.

b) Aspects de la RSE relatifs au rôle d'acheteur

Généralités

Le présent rapport se concentre sur les critères environnementaux et sociaux et sur la prévention de la corruption. Ces trois aspects de la RSE ont été sélectionnés principalement sur la base d'une analyse des risques et de l'efficacité. Les conséquences négatives (externalités) pour l'environnement et pour la société et les coûts – souvent cachés – en découlant doivent être limités autant que possible, et les coûts d'un achat sur l'ensemble de son cycle de vie doivent être réduits tout au long de la chaîne de création de valeur. La définition d'exigences minimales en termes de respect de critères sociaux, l'anticipation et la prévention de la pollution (principe de précaution) et une approche cohérente de prévention de la corruption génèrent également des effets économiques positifs: réduction des coûts des risques (notamment des risques opérationnels, juridiques et de réputation pour les cas de corruption ou de conditions de travail inacceptables chez des fournisseurs) et baisse des dépenses du fait de biens et de services peu gourmands en ressources.

Si l'on se réfère à la définition donnée de la RSE par le Conseil fédéral (dans sa position sur la RSE), les services d'achat n'engagent certes pas leur responsabilité civile ou pénale. Mais ils ont malgré tout une responsabilité dans le sens d'un «gouvernement d'entreprise responsable». Elle implique de prendre les mesures organisationnelles raisonnables et nécessaires pour garantir la durabilité en matière d'achats tout au long de la chaîne de création de valeur.

Critères environnementaux

Pour ce qui est des critères environnementaux, la priorité est donnée aux objectifs suivants (selon les principes 7 à 9 du Pacte mondial des Nations Unies (cf. chap. 2): application du principe de précaution, en particulier en ce qui concerne le changement climatique et les émissions de gaz à effet de serre, promotion d'une prise de conscience écologique, efficacité énergétique et développement, utilisation et diffusion de technologies respectueuses de l'environnement (encouragement de l'innovation). La version 1994 de l'accord sur les marchés publics de l'OMC était axée sur la facilitation du libre-échange, sur l'ouverture des marchés et sur la libéralisation. Depuis sa révision en 2012, l'accord se réfère explicitement à des objectifs de préservation de la planète. La même évolution s'observe, dans une plus forte mesure encore, au niveau de la législation européenne en matière de marchés publics, qui impose la prise en compte de critères environnementaux lors de la détermination du rapport qualité/prix des offres. Selon la doctrine dominante, une politique d'achat éco-responsable n'implique pas seulement de ne prendre en compte que les entreprises et les produits qui respectent la législation relative à la protection de l'environnement, mais aussi de privilégier les produits et les services qui produisent le moins possible de nuisances environnementales. Il faut donc que ces produits et services satisfassent aux exigences écologiques sur l'ensemble de leur cycle de vie (conception, fabrication, utilisation et élimination). L'application de critères environnementaux dans le cadre des procédures de marchés publics est donc une tâche ardue. D'une part parce qu'elle requiert des connaissances très pointues, et d'autre part parce que les critères écologiques ne doivent pas ouvrir la voie à des objections pour entrave à la concurrence entre les soumissionnaires.

Critères sociaux

Les critères sociaux se fondent sur les principes 1 à 6 du Pacte mondial des Nations Unies: il s'agit de ne laisser aucune prise à des accusations de complicité faisant suite à une violation des droits de l'homme par des tiers, notamment des fournisseurs. Les critères sociaux incluent le respect des huit conventions fondamentales de l'OIT (abolition du travail des enfants, élimination du travail forcé, liberté d'association, élimination de la discrimination etc.):⁷ les services d'achat doivent veiller, dans la mesure de leurs possibilités, à ce que ces principes soient respectés. En vertu de la définition de la RSE (comportement exemplaire), les services d'achat sont (co-)responsables du respect des standards sociaux tout au long de la chaîne de création de valeur. Ils assument leur part de responsabilité en se dotant de prescriptions et de systèmes de contrôle adaptés.

Le BFEG est l'interlocuteur par excellence pour toutes les questions concernant l'égalité des sexes. Il a fait œuvre de pionnier en créant le Logib, un outil d'auto-contrôle en matière de discrimination entre femmes et hommes et d'inégalités salariales dans les entreprises employant plus de 50 personnes. Lors de ses achats, la Confédération demande aux soumissionnaires des garanties quant à l'égalité de salaire entre les sexes. Les entreprises de plus de 50 collaborateurs sont ainsi tenues de fournir une déclaration relative au respect de l'égalité salariale, qui peut être faite à l'aide de Logib. Dans ses recommandations aux services d'achat de la Confédération, la CA conseille de faire figurer les préoccupations sociales dans les conditions de participation ayant force obligatoire. La prise en compte de critères sociaux comme critères de qualification et d'adjudication s'avère en revanche délicate, faute de lien matériel suffisant entre ces aspects et l'objet du marché. Parmi les exemples de spécifications techniques motivées

⁷ Les conventions fondamentales de l'OIT sont: travail forcé (n° 29), liberté syndicale et protection

du droit syndical (n° 87), droit d'organisation et

de négociation collective (n° 98), égalité de rémunération (n° 100), discrimination en matière d'emploi et de profession (n° 111), abolition du travail forcé (n° 105), âge minimum d'admission à l'emploi (n° 138), pires formes de travail des enfants (n° 182).

par des préoccupations sociales, on peut citer les prescriptions concernant les constructions adaptées aux personnes handicapées ou les sites Internet accessibles à tous.

Lutte contre la corruption

L'octroi de marchés publics fait partie des activités potentiellement exposées à la corruption. Dans le domaine de la prévention de la corruption, les acheteurs doivent, dans la limite de leurs possibilités, tout mettre en œuvre pour protéger les procédures contre la corruption, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin (cf. principe 10 du Pacte mondial des Nations Unies). La prévention de la corruption constitue donc aussi un thème qui pèse dans l'évaluation de la Confédération en tant qu'acheteur. Elle incombe principalement aux services d'achat. Pour les aider dans cette tâche, un groupe interdépartemental de lutte contre la corruption a été institué. Il a pour mission de sensibiliser les employés de la Confédération au problème de la corruption et de rendre compte au Conseil fédéral de l'état de la lutte contre la corruption. Les offices fédéraux sont en outre tenus de prendre des mesures organisationnelles et techniques afin de prévenir la corruption lors des passations de marchés publics: Les compétences en matière d'adjudication et de conclusion de contrats doivent être clairement établies et le principe du contrôle multiple doit être scrupuleusement respecté. Cette stricte délimitation des compétences est confortée par des restrictions d'accès technologiques et par des conditions de validation dans les systèmes informatiques. Ces mesures de contrôle couvrent toute la procédure d'achat (commande, contrôles à la réception des marchandises, comptabilisation, facturation, vérification des factures et déclenchement du paiement).

Le point de contact en cas de soupçons de corruption joue un rôle déterminant.⁸ Créé par le Contrôle fédéral des finances (CDF), il a pour vocation de protéger les lanceurs d'alerte contre d'éventuelles mesures discriminatoires sur le plan professionnel. Fedpol gère par ailleurs une plate-forme en ligne anonyme de dénonciation des actes de corruption.

Exemple: textiles armasuisse

Avant l'Accord sur les marchés publics de l'OMC, les textiles destinés à l'armée helvétique étaient fabriqués en Suisse. Il s'agissait par là de contribuer au maintien des structures et de donner du travail aux paysannes. Puis, ces achats ont dû faire l'objet d'appels d'offres publics, qui ont été remportés par des fournisseurs en Inde et en Macédoine, ce qui a suscité des critiques quant à la perte d'emplois en Suisse et à la précarité des conditions de travail dans les pays producteurs. Aujourd'hui, armasuisse met à profit la marge de manœuvre laissée par le droit en vigueur quant aux exigences de durabilité. L'entreprise exige ainsi le respect systématique des salaires minimaux par les fournisseurs et par les principaux sous-traitants, en Suisse et à l'étranger. Des audits relatifs aux chaînes de création de valeur sont menés sur site, à l'étranger, par des partenaires neutres. Au regard des dispositions légales existantes en matière d'achats publics et des ressources disponibles, il est cependant difficile de prendre des mesures de plus grande portée afin d'être encore plus à la hauteur du rôle exemplaire que veut jouer la Confédération dans le domaine de la RSE.



c) Appréciation de l'exemplarité en tant qu'acheteur

Généralités

Ces dernières années, la Confédération a déployé des efforts remarquables afin d'inscrire ses achats dans une logique durable. Elle s'est dotée d'un large éventail d'instruments visant à soumettre ses achats à des critères relevant de la RSE. Le Conseil fédéral a plusieurs fois réaffirmé son objectif stratégique, qui est d'avoir un comportement exemplaire en matière d'achats durables. La Confédération a dès lors professionnalisé ses procédures d'achat et a instauré un controlling interdépartemental dans ce domaine. Certains services d'achat ont véritablement fait œuvre de pionnier à cet égard. Dans les secteurs de la gestion de l'immobilier et du textile, la KBOB, via ses activités relatives aux constructions durables, ou armasuisse sont par exemple en mesure de jouer un rôle moteur en matière de RSE. La révision de la

⁸ Cf. art. 22a LPers.

LMP devrait en outre donner davantage de poids à la durabilité des achats et, partant, à la prise en compte de critères sociaux et environnementaux et à la lutte contre la corruption.

Pour autant, la Confédération a encore du chemin à parcourir avant de pouvoir se prétendre totalement exemplaire. Des lacunes d'ordre stratégique et opérationnel restent ainsi à combler. Elle doit aussi se doter d'une stratégie de mise en œuvre digne de ce nom et continuer d'améliorer la coordination entre ses services d'achat. Les systèmes de management se rapportant aux aspects de la RSE considérés ici ne sont pas encore suffisamment aboutis, notamment en ce qui concerne les objectifs fixés et les indicateurs. Les ressources afin d'appliquer et de faire respecter une approche durable en matière d'achats sont insuffisantes. Il manque par ailleurs un mécanisme de reddition de comptes en matière de RSE pour la Confédération dans son ensemble. Relevons enfin que les standards internationaux et l'attitude des collectivités (notamment certains cantons) et des entreprises vis-à-vis de la RSE et des achats durables sont en pleine évolution. Or, c'est bien connu, quand on n'avance pas, on recule.

Evaluation quant au respect des critères sociaux

La Suisse prend en compte depuis longtemps déjà des critères sociaux dans le cadre de ses approvisionnements, et leur accorde même une grande importance. Toutefois, les attentes des parties prenantes vont croissant dans ce domaine, si bien qu'on ne saurait plus se contenter d'appliquer des standards minimaux (tels ceux définis par les ONG). Et ces attentes sont d'autant plus élevées envers ceux qui veulent servir de modèles. Les dispositions légales en vigueur ne précisent pas si et dans quelle mesure les critères sociaux appliqués doivent être plus stricts que les standards minimaux. Des lacunes se font par ailleurs clairement sentir au niveau du controlling et du suivi, en particulier en termes de standards et d'indicateurs concrets, et au niveau des contrôles portant sur la chaîne d'approvisionnement à l'étranger. Enfin, on attendrait d'un acteur exemplaire l'ambition stratégique de soumettre à la RSE toute la chaîne de création de valeur (même si c'est difficilement réalisable pour de nombreux groupes de produits). A cet égard, les ressources disponibles – insuffisantes pour atteindre des objectifs plus stricts – sont indéniablement un frein, de l'avis des services concernés.

Evaluation quant au respect des critères environnementaux

La Confédération déploie depuis des années des efforts considérables afin d'intégrer la dimension environnementale à ses procédures d'appels d'offres. Au vu de la multitude de facteurs intervenant dans la production, le transport et l'utilisation d'un produit, il est néanmoins très compliqué de définir des standards obligatoires en matière de protection de l'environnement. Par son approche transversale visant à introduire et à appliquer des critères écologiques (notamment dans l'immobilier), la Confédération assume toutefois une fonction d'exemple, en renforçant surtout la transparence (grâce aux écobilans). Sur le plan du positionnement stratégique, une marge d'optimisation subsiste malgré tout au niveau de la concrétisation des standards et des indicateurs et au niveau de l'engagement à considérer l'ensemble du cycle de vie, c'est-à-dire à ne pas se limiter aux coûts totaux de propriété. Il y a également du potentiel pour ce qui est d'une meilleure intégration de la thématique des achats dans le programme de gestion des ressources et de management environnemental de l'administration fédérale civile (RUMBA).

Evaluation quant au respect de la lutte contre la corruption

En matière de lutte contre la corruption, la Suisse est considérée, au même titre que d'autres pays d'Europe occidentale, comme un Etat intègre. En 2016, elle pointait à la cinquième place de l'indice mondial de perception de la corruption dans le secteur public publié par l'ONG Transparency International. Si Transparency International Suisse reconnaît à l'administration fédérale une réglementation avancée, elle pointe aussi quelques affaires de corruption qui ont éclaté récemment en Suisse dans le secteur public.

L'administration fédérale dispose de bases légales et d'instruments de controlling destinés à prévenir et à combattre la corruption. Les collaborateurs sont bien sensibilisés aux risques liés à la corruption. Dans ce domaine, la Confédération peut se targuer d'être exemplaire, notamment du fait du point de contact qu'elle a créé pour les lanceurs d'alerte. Pour nuancer quelque peu cette appréciation, on peut néanmoins regretter l'absence de rapports (publics) périodiques tirant un bilan des efforts déployés en matière de prévention de la corruption dans le secteur des marchés publics.

En tant qu'acheteur, la Confédération dispose des possibilités d'action suivantes, générales ou liées à des aspects spécifiques de la RSE.

Possibilités d'action générales en tant qu'acheteur			
(1) Mettre à profit cette occasion de procéder à une harmonisation . Faire émerger une seule et même conception de la durabilité en matière d'achats au niveau fédéral. Elaborer des principes supérieurs et obligatoires dans le domaine des biens et des services. Veiller à une mise en application commune à tous les échelons de la Confédération . Harmoniser et simplifier les instruments existants.	(2) Créer et gérer une plate-forme d'information centrale dédiée aux achats durables de biens et de services à tous les échelons de la Confédération et favoriser le dialogue avec les entreprises privées.	(3) Constituer un service spécialisé dans les achats durables de biens et de services qui puisse couvrir toutes les considérations s'y rapportant (environnementales, sociales, économiques).	(4) Développer la dimension stratégique des approvisionnements publics en y traitant aussi l'optimisation de l'utilité pour l'économie publique, l'innovation, la gestion des risques et la RSE. Prendre en compte les coûts sur l'ensemble du cycle de vie, et non seulement les coûts totaux de propriété.
(5) Mise en œuvre de la LMP : Créer une marge de manœuvre autorisant le développement d'une pratique judicieuse, y compris en matière de RSE.	(6) Mettre à disposition des ressources suffisantes afin de traiter la thématique de la RSE pour ce qui touche aux procédures de marchés publics, y compris l'examen des critères d'adjudication basé sur les risques au moment de l'exécution du contrat.	(7) Améliorer la reddition de comptes au public au sujet de la durabilité en matière d'achats en y incluant les aspects liés à la RSE. Instaurer l'établissement de rapports sur les «promesses stratégiques» inhérentes au rôle de modèle.	
Pistes d'optimisation de la RSE en tant qu'acheteur, par secteurs			
(1) Définir systématiquement des critères sociaux et environnementaux qui serviront de base au suivi. Définir des critères sociaux en matière de RSE allant au-delà du minimum. Adopter des critères réalistes concernant le caractère décent des conditions de travail (salaire suffisant pour vivre, commerce équitable, etc.). S'en servir pour renforcer le controlling et le suivi.	(2) Etudier la faisabilité d'une meilleure intégration de la thématique des achats dans la gestion des ressources et le management environnemental de l'administration fédérale civile (RUMBA).	(3) Intégrer la prévention de la corruption aux efforts en cours dans le domaine de la durabilité en matière d'achats et dans le controlling/suivi.	(4) Publier des rapports périodiques à l'intention du public sur l'état de la prévention de la corruption (le cas échéant dans le cadre d'un rapport de plus large portée sur le développement durable).

d) Quelques sources

[Conseil fédéral \(2017\): Message du 15 février 2017 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics, feuille fédérale 2017, 1695 ss.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics \(2014\): Nachhaltige Beschaffung des Bundes. Stand der Umsetzung. Bericht zu Massnahme 3.4 des Masterplans Cleantech.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Office fédéral des constructions et de la logistique \(2009\): Feuille d'information Marchés publics et développement durable.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Office fédéral des constructions et de la logistique \(2010\): Feuille d'information Prévention de la corruption.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Convention des Nations Unies contre la corruption, entrée en vigueur pour la Suisse: 24 octobre 2009 \(état: 3 août 2018\), RS 0.311.56.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

[Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, entrée en vigueur pour la Suisse: 30 juillet 2000 \(état: 25 mars 2015\), RS 0.311.21.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)

4.5 La Confédération en tant qu'investisseur

Le rôle de la Confédération en tant qu'investisseur modèle ne cesse de gagner en importance dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat, qui vise entre autres à rendre les flux financiers plus respectueux du climat. En matière de «finance climat», l'OFEV, en partenariat avec le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI), a enregistré des avancées notables sur le front des travaux préparatoires, qui tendent vers l'intégration de critères environnementaux aux décisions de financement et d'investissement.

a) Bases

Le rôle d'investisseur de la Confédération s'entend dans le sens d'investisseur institutionnel. Stricto sensu, la Trésorerie fédérale, qui est une division de l'Administration fédérale des finances, est à cet égard le seul investisseur.

Du fait de la marge très étroite dont dispose la Trésorerie fédérale pour les investissements, une limitation du rôle d'investisseur à ce seul et unique acteur serait très restrictive. Il paraît dès lors judicieux d'étendre la notion d'investisseur aux acteurs qui, sans faire partie de l'administration fédérale, se situent indirectement dans la sphère d'influence de la Confédération, à savoir les investisseurs institutionnels que sont la Suva et le fonds de compensation AVS/AI/APG.

Une troisième institution, la Caisse fédérale de pensions PUBLICA, considérée comme un établissement de droit public, a été considérée ici. Il s'agit certes d'un établissement doté d'une personnalité juridique propre, qui ne se situe pas à proprement parler dans la sphère d'influence de la Confédération du point de vue juridique, mais qui représente les intérêts du personnel de la Confédération qu'elle assure.

«Une politique de placement responsable implique la prise en compte d'aspects liés à la RSE. Par leurs choix financiers, les investisseurs institutionnels de l'envergure de PUBLICA, par exemple, peuvent envoyer des signaux positifs aux entreprises et aux autres investisseurs et contribuer à une amélioration du profil risque/rendement des portefeuilles.»

Patrick Uelfeti, directeur adjoint Gestion d'actifs de la Caisse fédérale de pensions PUBLICA et membre du comité de direction de l'Association suisse pour des investissements responsables (SVVK-ASIR)

La Banque nationale suisse, banque centrale indépendante en charge de la politique monétaire de la Confédération suisse (cf. point 4.4 c), «Appréciation»), a été exclue de l'étude, bien que d'autres banques centrales (au Royaume-Uni, en Norvège et aux Pays-Bas) aient une définition plus large de leurs attributions et y incluent l'aspect du développement durable.

b) Aspects de la RSE relatifs au rôle d'investisseur

Du point de vue de la RSE, la prise en compte des critères dits ESG (environnement, social, gouvernance) dans le processus d'investissement est primordiale. Cette abréviation, courante dans le monde de la finance, correspond pour l'essentiel à la RSE telle qu'elle est définie aux fins du présent document. Les critères ESG sont la pierre angulaire de ce qu'il est convenu d'appeler l'investissement durable. Ce terme désigne l'ensemble des placements sélectionnés à l'aune des trois critères financiers usuels (rendement, volatilité et liquidité), auxquels se rajoute un quatrième critère, celui de la durabilité. Cette dernière se mesure au moyen d'une série d'indicateurs ESG se rapportant à l'écologie, à la dimension sociale et à la bonne gouvernance, en accord avec des principes et indicateurs harmonisés au niveau international. D'importants écarts s'observent toutefois pour ce qui est du poids donné à ces critères ESG. Les investisseurs institutionnels (ou plus exactement leurs gestionnaires de fortune) ont en règle générale le choix

entre plusieurs stratégies (méthodes) de placement. Bien souvent, des agences de notation et de recherche spécialisées sont également associées au processus: elles mettent leurs instruments et leurs services à la disposition des gestionnaires de fortune pour les aider à évaluer les titres du point de vue des ESG. Pour schématiser, on peut dire que l'investissement durable connaît quatre concepts-types pour ce qui est de la prise en compte des ESG:

- Critères d'exclusion portant sur des thématiques ou des normes (sélection négative): exclusion de secteurs, d'entreprises spécifiques voire de pays qui contreviennent à des principes éthiques ou à des normes internationales, comme les conventions de l'ONU ou de l'OIT.
- Critères qualificatifs (sélection positive): prise en considération des entreprises qui remplissent haut la main les exigences quant à l'environnement, au social et à la bonne gouvernance définies dans le cadre de la politique de placement. La sélection positive applique souvent l'approche «best in class» qui consiste à choisir, sur la base des critères ESG, les meilleures entreprises d'un secteur, d'une catégorie ou d'une classe.
- Exercice des droits de vote et dialogue (engagement): à travers un actionnariat actif, les investisseurs s'efforcent d'utiliser l'influence que leur confère leur statut d'actionnaire ou de créancier pour inciter les entreprises à entamer un dialogue direct sur des comportements plus durables et plus responsables.
- Intégration des critères ESG: prise en compte explicite des risques sociaux, éthiques, écologiques et de gouvernance d'entreprise dans l'analyse financière traditionnelle. En d'autres termes, les placements sont examinés à la lumière de facteurs ESG, en plus des facteurs financiers classiques.

Exemple: Association suisse pour des investissements responsables (SVVK-ASIR)

L'intégration d'aspects liés à la RSE au processus d'investissement demande un surcroît de ressources humaines et financières et se révèle donc coûteuse, même pour des investisseurs de la taille de PUBLICA. C'est pourquoi sept grands investisseurs suisses – à savoir la Caisse de pension du canton de Zurich (BVK), compenswiss (fonds de compensation AVS/AI/APG), comPlan, la Caisse de pensions de la Poste, la Caisse de pensions des CFF, la Caisse fédérale de pensions (PUBLICA) et la Suva – ont fondé en 2015 l'Association suisse pour des investissements responsables. En 2018, la Caisse de pensions Migros et la Mobilière ont rejoint l'association. Cette dernière aide ses membres à intégrer efficacement la RSE à leur processus d'investissement et à trouver des solutions communes afin d'améliorer la place de la RSE dans leurs portefeuilles de placements. L'association s'appuie sur les bases légales adoptées démocratiquement en Suisse (Constitution fédérale), sur les conventions internationales signées par la Suisse et regroupées dans le Pacte mondial des Nations Unies et sur les lois et ordonnances transposant les conventions et sanctions internationales. Cette focalisation sur les lois et ordonnances et sur les conventions internationales garantit la plus grande objectivité possible. Il s'agit en particulier d'éviter l'application de critères définis par l'association elle-même, dictés par des raisons politiques ou fondés sur la morale.

La SVVK-ASIR analyse et surveille l'univers de placement de ses membres



afin d'identifier les entreprises problématiques sur la base des critères ESG, en mettant l'accent sur les entreprises étrangères et sur celles actives à l'international. Elle noue un dialogue avec les entreprises pour lesquelles un problème a été constaté. Elle considère en effet le dialogue comme le moyen le plus efficace pour défendre les intérêts de ses membres. La SVVK-ASIR peut émettre des recommandations d'exclusion vis-à-vis des entreprises dont les produits contreviennent aux conventions internationales ratifiées par la Suisse et de celles avec lesquelles le dialogue est resté sans suite. Chaque membre est alors entièrement libre d'exclure ou non un titre de son portefeuille.

c) Appréciation de l'exemplarité en tant qu'investisseur

L'ambition des trois investisseurs de la Confédération examinés ici (Suva, fonds de compensation AVS/AI/APG et PUBLICA, cf. let. A) relève du domaine des bonnes pratiques. Si les approches retenues et les informations rendues publiques par chacun d'eux varient, ils s'inscrivent tous dans une démarche durable et tiennent compte des critères ESG dans leur processus de placement. En l'espèce, c'est la Suva qui va le plus loin du fait de son adhésion aux principes de l'ONU pour l'investissement responsable et de la reddition de comptes systématique qui en découle.

Via le partage de services offert par la SVVK-ASIR, les trois investisseurs poursuivent une approche basée sur l'engagement. Cette approche fait de plus en plus d'adeptes dans le monde (à l'instar de CalPERS, la caisse de pensions des employés de l'Etat de Californie) et constitue objectivement une bonne pratique. La fondation de la SVVK-SIR témoigne de la volonté des trois investisseurs d'intégrer les critères ESG au processus de placement (sélection négative et engagement). Une approche d'engagement systématique est-elle à proprement parler une bonne pratique? A ce sujet, les avis divergent. A titre d'exemple de bonne pratique, l'étude s'est penchée sur l'approche systématique de Nest Fondation collective. Cette fondation collective montre en effet qu'il est possible de gérer avec succès des portefeuilles durables, même si les restrictions dues aux ESG induisent des écarts considérables par rapport aux indices les plus courants. La durabilité est une caractéristique importante des placements réalisés par Nest. Ceux-ci doivent présenter un profil risque/rendement adapté, ce qui est très classique, mais aussi améliorer les conditions de vie en général. Les placements sont sélectionnés selon des critères éthologiques et sociaux (sélection négative et positive, meilleurs de chaque catégorie) et doivent contribuer à la mutation structurelle vers une économie et une société durables. Les entreprises et les Etats ayant des activités inacceptables du point de vue éthique sont exclus. Nest affiche depuis des années une performance supérieure à la moyenne du marché.

Dans ce contexte, les possibilités d'action suivantes s'offrent aux acteurs précités en particulier, et à la Confédération en général.

Possibilités d'action en tant qu'investisseur			
(1) Pousser sans cesse plus avant l'intégration des ESG dans les processus de placement de la Suva, du fonds de compensation AVS/AI/APG et de PUBLICA, avec l'ambition, pourquoi pas, de parvenir à une intégration pleine et entière des critères ESG dans l'analyse financière traditionnelle (en s'inspirant de Nest Fondation collective).	(2) Poursuivre les efforts visant à favoriser l'émergence d'une place financière durable en Suisse via des travaux de fond, des actions de sensibilisation (dans le domaine de la formation, entre autres), des services d'intermédiation et des incitations à l'intention du secteur privé, la Confédération agissant à cet égard en tant que légitimateur et catalyseur .	(3) Examiner l'opportunité d'instaurer, dans le cadre de la politique des marchés financiers , des obligations de publication pour les investisseurs institutionnels en ce qui concerne les ESG, les risques climatiques et l'impact sur le climat. Dans un second temps, envisager éventuellement des obligations similaires pour d'autres aspects environnementaux, tels que les économies d'eau et la préservation de la biodiversité.	(4) Si les pratiques de la Banque nationale suisse (BNS) en matière d'ESG ont volontairement été mises entre parenthèses ici, une attention particulière devrait être accordée à la BNS, eu égard à sa taille, à son rayonnement et aux risques climatiques inhérents à ses placements.

d) Quelques sources

[Swiss Sustainable Finance SSF \(2018\): Rapport sur l'investissement durable en Suisse, mai 2018](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Swiss Sustainable Finance SSF \(2016\): Guide de l'investissement durable. Contexte, approches et exemples pratiques à l'intention des investisseurs institutionnels en Suisse.](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

[Association suisse pour des investissements responsables \(SVVK-ASIR\)](#) (Consulté le 30 nov. 2018)

5. COMMENT CHACUN PEUT-IL APPORTER SA PIERRE A L'ÉDIFICE?

Les fondements d'une gouvernance et d'une gestion de l'administration responsables sont posés. La Confédération entend se montrer exemplaire en matière de RSE. Que reste-il à faire ? Continuer à donner l'exemple et mettre à profit les possibilités d'action, de manière à être en phase avec l'époque. Est-ce que j'en sais assez sur la RSE? Quelles sont les moyens qui s'offrent à moi pour apporter ma contribution? Où m'adresser pour étoffer mes connaissances et me renseigner? Les listes de contrôle suivantes peuvent vous apporter des réponses.

a) RSE : que puis-je faire à mon niveau?

L'ambition de la Confédération d'être exemplaire en matière de RSE est établie au niveau stratégique. Le Conseil fédéral a, tout comme le grand public, des attentes élevées quant à la priorité à accorder à la RSE. Il s'agit en l'espèce d'attentes envers les entreprises privées, mais les bonnes pratiques en matière de RSE sont aussi considérées comme une évidence pour les pouvoirs publics. C'est d'autant plus pertinent que la Confédération soumet les entreprises à des obligations toujours plus grandes dans ce domaine. C'est la mise en œuvre qui est déterminante: dans les têtes et sur les bureaux des collaborateurs et des responsables, c'est-à-dire chez vous.

Une performance durable, ce qui passe par la RSE, est porteuse de résultats de meilleure qualité. Les bases légales et les orientations stratégiques définies par le Conseil fédéral permettent et imposent aux employés de l'administration fédérale de prendre les mesures requises dans leur champ de compétences.

Liste de contrôle RSE pour le personnel		
	Question	Ma réponse:
1	Est-ce que je connais les fondements d'une gouvernance responsable sous l'angle de la RSE? (Si non, se référer à la let. B) pour en avoir un aperçu.)	
2	Quels sont les aspects liés à la RSE qui relèvent de mon champ de compétences?	
3	Est-ce que je connais les aspects liés à la RSE qui sont pertinents pour mon champ de compétences?	
4	Est-ce que je connais les possibilités d'action et les marges de manœuvre qui s'y rapportent?	
5	Ai-je suffisamment de connaissances et d'instruments pour tirer parti des possibilités d'action? Ai-je mis à profit les outils et instruments conçus par les services compétents?	
6	Est-ce que j'exige le respect des principes de RSE dans mon champ de compétences?	
7	Est-ce que je partage mes expériences (bonnes et mauvaises) avec d'autres services qui accomplissent des tâches similaires?	

Liste de contrôle RSE pour le personnel	
8	Est-ce que je sais vers qui me tourner en cas de questions? (Se référer à la let. c)

b) Questions sur la RSE: suis-je à jour?

	Liste de questions pour le personnel	Est-ce que je connais toutes les réponses?
Généralités		
1	Qu'est-ce que la RSE?	
2	Quels sont les fondements de la RSE?	
3	Quelle importance la RSE revêt-elle à la Confédération?	
4	La RSE est-elle une nouveauté au sein de la Confédération?	
5	Quels rôles de la Confédération sont au premier plan en ce qui concerne la RSE?	
6	Quelle est la marge de manœuvre dans les rôles qui me concernent?	
Questions relatives aux différents rôles		
1	La Confédération en tant qu'employeur: Quels sont les fondements de la RSE?	
2	La Confédération en tant qu'utilisateur de ressources: Comment contribuer à l'exemplarité en tant qu'utilisateur de ressources dans mon domaine?	
3	La Confédération en tant que propriétaire: Où la Confédération peut-elle formuler des exigences en matière de RSE à destination de ses entreprises?	
4	La Confédération en tant qu'acheteur: Pourquoi le nouveau droit des marchés publics est-il important pour les domaines du développement durable et de la RSE?	
5	La Confédération en tant qu'investisseur: Comment et pourquoi la Confédération doit-elle prendre en considération la RSE et les critères ESG (environnement, social et gouvernance) dans ses activités en tant qu'investisseur?	

Généralités – Réponses: **Question 1:** Responsabilité sociétale des entreprises: La RSE consiste, pour les entreprises, à se comporter de manière responsable dans leurs activités commerciales (marché), ainsi que dans les domaines de l'environnement et du social, notamment dans les relations avec leurs collaborateurs (lieu de travail) et dans les échanges avec les groupes d'intérêt. Voir 2 a) et 2 c). **Question 2:** Les dix principes énoncés par le Pacte mondial des Nations Unies, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales; le document de position et plan d'action du Conseil fédéral concernant la responsabilité des entreprises à l'égard de la société et de l'environnement, la Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral, l'Agenda 2030. Voir 2 a) et 3 d). **Question 3:** La Confédération attache une grande importance à la RSE dans cinq de ses rôles et entend se montrer exemplaire. Voir 2 d). **Question 4:** La poursuite d'objectifs sociaux et écologiques n'est pas une nouveauté. Mais il ressort de l'analyse que les thèmes liés à la RSE n'ont pas tous bénéficié de l'attention qu'ils méritent. Voir 3 b). **Question 5:** Employeur, utilisateur de ressources, propriétaire, acheteur, investisseur. Voir 2 c). **Question 6:** Pour se montrer véritablement exemplaire en matière de RSE, la Confédération a besoin de l'appui de l'ensemble de ses collaborateurs. Possibilités d'action générales au point 3 c), en tant qu'employeur au point 4.1 c), en tant qu'utilisateur de ressources au point 4.2 c), en tant que propriétaire au point 4.3 c), en tant qu'acheteur au point 4.4 c), en tant qu'investisseur au point 4.5 c).

Réponses aux questions relatives aux différents rôles: **Question 1:** Article 4 de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) et stratégie concernant le personnel de l'administration fédérale. Voir 4.1. **Question 2:** Le management environnemental de l'administration fédérale fournit, à travers RUMBA et le SMEA DDPS, des instruments pour atteindre l'exemplarité visée quant à l'impact sur l'environnement. Voir 5 c).

Question 3: Dans les objectifs stratégiques. Des modèles sont à disposition. Se référer également aux propositions au sujet de la marge de manœuvre. Voir 4.3 a) et c). **Question 4:** Parce que la proposition du Conseil fédéral concernant le nouveau droit des marchés publics stipule, à l'article 2, que la nouvelle loi vise «une utilisation économiquement, écologiquement et socialement durable des deniers publics». Cette disposition vise à insuffler plus de durabilité et de RSE dans les procédures de marchés publics. **Question 5:** Les concepts-types incluent la sélection négative et positive, l'engagement et l'intégration,

cf. point 4.5 b). Les portefeuilles privilégiant le développement durable affichent souvent une performance supérieure à la moyenne (cf. point 4.5 c)). L'engagement, en particulier, qui repose sur le dialogue, est essentiel à la mise en œuvre des possibilités d'action et va parfaitement dans le sens des efforts d'exemplarité de la Confédération. Voir 4.5 c).

c) RSE : où puis-je me renseigner?

Comme le montre ce rapport, le RSE est un thème transversal aux multiples facettes. Au sein de la Confédération, les attributions et les compétences sont réparties par thème. Le portail dédié à la RSE donne une vue d'ensemble des activités de la Confédération en matière de RSE (www.csr.admin.ch).

La liste ci-après recense les principaux points de contact.

Points de contact	
La RSE en général	SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie. Chef de file pour la RSE dans l'économie, coordination des activités liées à la RSE à la Confédération. ARE, Office fédéral du développement territorial. Section Développement durable Supervision du présent rapport. Compétent pour les questions sur la RSE en lien avec la Stratégie pour le développement durable et l'Agenda 2030.
La Confédération en tant qu'employeur	OPPER, Office fédéral du personnel. Responsable de la politique du personnel à la Confédération BFEG, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Pour les questions relatives à l'égalité.
La Confédération en tant qu'utilisateur de ressources	KBOB, Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics. Service spécialisé RUMBA, rattaché à l'Office fédéral de l'énergie.
La Confédération en tant que propriétaire	AFF, Administration fédérale des finances, Service juridique. Questions générales relevant du rôle de propriétaire.
La Confédération en tant qu'acheteur	<ul style="list-style-type: none"> • Immobilier: KBOB, Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics. • Produits et services: CA, Conférence des achats de la Confédération, y compris groupe Durabilité. • Dimension sociale: SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie, Direction du travail. • Dimension écologique: OFEV, Office fédéral de l'environnement et service Marchés publics écologiques. • Technologies de l'information: UPIC, Unité de pilotage informatique de la Confédération, service Technologies de l'information. • Prévention de la corruption: SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie. • Point de contact en cas de soupçons de corruption CDF, Contrôle fédéral des finances.
La Confédération en tant qu'investisseur	Association suisse pour des investissements responsables (SVVK-ASIR)

Annexe I: Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
CA	Conférence des achats de la Confédération
CCMP	Centre de compétences des marchés publics
CDF	Contrôle fédéral des finances
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
ESG	Environnement, social et gouvernance
GCE ICoA	Groupe de coordination de l'exploitation des instruments de controlling des achats
KBOB	Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LPers	Loi sur le personnel de la Confédération
ODD	Objectifs de développement durable
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OPFER	Office fédéral du personnel
OICL	Ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
ONU	Organisation des Nations Unies
OPers	Ordonnance sur le personnel de la Confédération
RUMBA	Gestion des ressources et management environnemental de l'administration fédérale civile
SCI	Services de la construction et des immeubles
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
SME	Système de management environnemental
SMEA DDPS	Système de management environnemental et de l'aménagement du territoire du DDPS
SNBS	Standard Construction durable suisse
SVVK-ASIR	Association suisse pour des investissements responsables
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération

Annexe II: Bases: ODD et Pacte mondial des Nations Unies

a. Le Pacte mondial des Nations Unies

Les différents aspects de la RSE qui sont passés en revue dans le présent document sont dérivés des dix principes du Pacte mondial des Nations Unies, des principes de développement durable et de gestion responsable des entreprises qui ont été définis en 2000. Ils portent sur quatre domaines dans lesquels les entreprises et les organisations sont appelées à prendre leurs responsabilités vis-à-vis de la société (ce qui correspond à la définition de la RSE): les droits de l'homme, les normes du travail, la protection de l'environnement et la lutte contre la corruption (pour de plus amples détails, voir point 4.4). Enoncé des dix principes du Pacte:

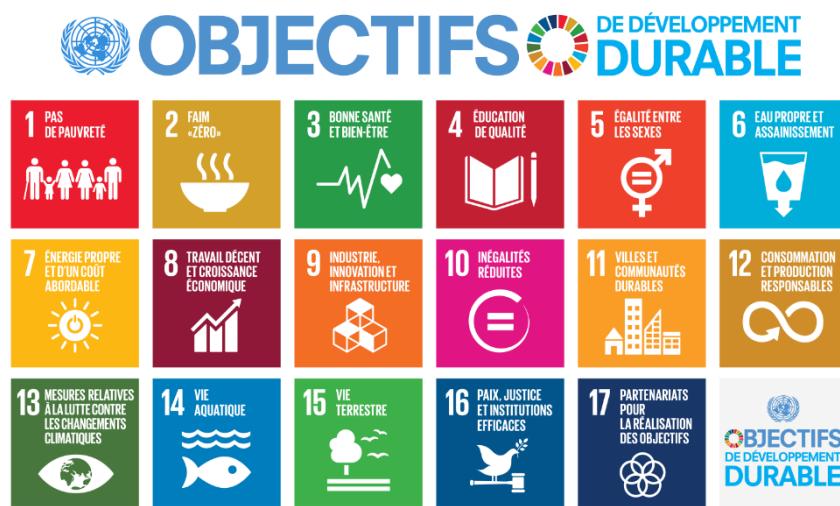
Domaine	Principe	Libellé
Droits de l'homme	1	Les entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme.
	2	Elles veillent à ne pas se rendre complices de violations des droits de l'homme.
Normes internationales du travail	3	Les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit de négociation collective.
	4	Elles contribuent à l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire.
	5	Elles contribuent à l'abolition effective du travail des enfants.
	6	Elles contribuent à l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi et de profession.
Environnement	7	Les entreprises sont invitées à appliquer l'approche de précaution face aux problèmes touchant à l'environnement.
	8	Elles prennent des initiatives tendant à promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement.
	9	Elles favorisent la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement.
	10	Les entreprises sont invitées à agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin.

Site Internet: <https://www.unglobalcompact.org>

b. Objectifs de développement durable (piliers de l'Agenda 2030)

Le 25 septembre 2015, les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté à l'unanimité la résolution «Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030». Ce programme constitue le cadre de référence global pour le développement durable. La Suisse s'engage pour sa mise en œuvre tant au niveau international que national. Le Conseil fédéral a adopté, lors de sa séance du 20 juin 2018, le rapport national de la Suisse sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Ce rapport a été présenté lors du Forum politique de haut niveau pour le développement durable de l'ONU en juillet 2018. Il montre qu'en Suisse les objectifs de développement durable (ODD) sont déjà intégrés dans de nombreuses bases légales et dans d'importantes politiques sectorielles. Il subsiste toutefois des défis à relever, comme par exemple d'instaurer des modes de consommation et de production plus durables, de réduire les effets négatifs des comportements de consommation de ses habitants sur les populations et l'environnement d'autres pays ou d'atteindre la pleine égalité salariale entre hommes et femmes.

Source: [Office fédéral du développement territorial. Agenda 2030 pour le développement durable.](#) (Consulté le 30 novembre 2018)



Site Internet: <https://sustainabledevelopment.un.org>

