

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts - Pour que les femmes comptent au
niveau des conseils d'administration

Rappel

*Le 6 novembre 2013, le **Conseil fédéral** a décidé que les sexes devraient être représentés de manière équitable au sein des organes de direction suprêmes des entreprises et établissements proches de la Confédération. A cette fin, il a fixé un quota cible de 30% en ce qui concerne la représentation des sexes, dans le but d'augmenter la représentation des femmes au sein des conseils d'administration. Aujourd'hui, rares sont les entreprises et établissements proches de la Confédération qui comptent plus de 30% de femmes dans leurs conseils d'administration ou d'institut. En fixant un quota cible, le Conseil fédéral donne suite à la demande formulée dans le postulat Fetz (12.4200) du 13 décembre 2012[1].*

*Ce postulat chargeait le Conseil fédéral d'examiner la possibilité de fixer des "fourchettes". Le quota cible de 30%, qui répond à cette demande, est un objectif qui devrait être atteint à la fin de l'année 2020. "A chaque changement de membre d'un conseil d'administration, il faudra déterminer s'il est possible de présenter une femme. Si une candidate n'est pas proposée, les administrateurs devront expliquer pourquoi, et avoir de bonnes raisons" déclare Barbara Schaefer, directrice de l'Office fédéral du personnel (OFPER), citée dans le journal *Le Temps*.*

*Le 9 février 2014, le corps électoral de **Bâle-Ville** a accepté l'introduction de quotas féminins dans les conseils d'administration des entreprises dans lesquelles le canton est majoritaire. Les citoyennes et citoyens ont accepté à 57,34% le projet de loi du Parlement qui était combattu par référendum. Voici le détail de cette votation : OUI : 32'611 (57.34%) – NON : 24'258 (42.66%). Le résultat de ce vote a été une surprise. Apparemment l'opinion publique a beaucoup évolué sur ce dossier. La nouvelle loi concerne directement la Banque cantonale, les hôpitaux publics et les Services industriels. Dans ces entreprises, où l'Etat est majoritaire, les conseils d'administration devront désormais être composés d'au moins 30% de femmes. Dans les sociétés où l'Etat n'est pas majoritaire, le canton devra respecter les quotas pour ses représentants (transports publics, Conseil de l'Université et Conseil d'administration de l'aéroport de Bâle-Mulhouse). Selon le message du gouvernement en vue de la votation, la part des femmes dans les conseils d'administration des entreprises publiques de Bâle-Ville se monte actuellement à 17%.*

*Où en sommes-nous **dans le canton de Vaud** ? L'an dernier, la députée Valérie Schwaar déposait une interpellation intitulée "Où sont les femmes ?" (13_INT_109). Elle se basait dans cette intervention sur les rapports annuels d'entreprises en mains majoritairement publiques et constatait le déséquilibre dans la représentation hommes/femmes dans les conseils d'administration, avec des rapports allant de 2/7 à 0/10, en passant par 1/16.*

Dans sa réponse à cette interpellation, le Conseil d'Etat relevait que " sur un total de 209 participations, et donc autant d'organes de haute direction, le Conseil d'Etat a désigné 397 membres de ces organes, dont 105 femmes. Les mandats féminins représentent donc 26% de ces nominations ". Il ajoutait plus loin que les domaines où les femmes sont les plus représentées sont ceux de la culture, de la santé et du social, alors que dans le domaine de l'économie, il n'y a que 4 femmes sur 37 représentant-e-s de l'Etat. Le Conseil d'Etat ajoutait ne pas tenir de statistiques en ce qui concerne les autres membres des organes de haute direction. Cependant, pour montrer sa volonté de favoriser une répartition égalitaire entre femmes et hommes dans les conseils d'administration en mains publiques, le Conseil d'Etat se référait au Règlement sur l'égalité entre les femmes et les hommes visant à " garantir l'existence de conditions de travail non discriminatoires ; encourager une représentation équitable des deux sexes dans tous les secteurs et à tous les niveaux hiérarchiques, favoriser la conciliation entre l'activité professionnelle et les responsabilités familiales. " Il rappelait également sa volonté d'agir en faveur de l'égalité, inscrite dans son programme de législature 2012 – 2017. Finalement, il indiquait vouloir nommer plus de cadres — où la proportion de femmes est plus élevée — pour représenter l'Etat au sein d'organes de haute direction de personnes morales.

Depuis, et dans les faits, le Conseil d'Etat vient de procéder à une féminisation des conseils d'administration de sociétés actives dans le domaine des transports publics, en y nommant huit femmes à fin 2013. Au global, si cette décision fait sans aucun doute remonter le quota de femmes au sein des organes de direction suprêmes des entreprises totalement et partiellement en mains de l'Etat, cette part, au global, reste vraisemblablement bien au-dessous des cibles déterminées par la Confédération ou Bâle-Ville.

Il nous paraît donc nécessaire de voir émerger une politique plus volontariste de notre canton, passant par la mise en place d'objectifs chiffrés. Ainsi, nous avons l'honneur, par ce postulat, de demander au Conseil d'Etat :

- 1. de dresser un état des lieux de la représentation des femmes au sein des organes suprêmes de direction des entreprises dont l'Etat détient des participations, majoritaires et minoritaires, par branche économique ;*
- 2. de se déterminer par rapport à une politique exemplaire de représentativité, dans la ligne de ce qu'ont fait la Confédération et Bâle-Ville ;*
- 3. d'étudier la possibilité de fixer des quotas féminins dans les conseils d'administration où l'Etat détient des participations, majoritaires ou minoritaires.*

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

Lausanne, le 8 mars 2014 (Signé) Fabienne Freymond Cantone, Valérie Induni et 30 cosignataires

[1] <http://www.admin.ch/aktuell/00089/?lang=fr&msg-id=50856>

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

Préambule

Le 8 mars 2014, la députée Fabienne Freymond Cantone a déposé un postulat " pour que les femmes comptent au niveau des conseils d'administration " (14_POS_060). Ce postulat s'intéresse à la problématique de la sous-représentation des femmes dans les organes de haute direction des entreprises. Il a été renvoyé en commission lors de la séance du Grand Conseil du 11 avril 2014. La commission s'est réunie le 23 mai 2014 et a recommandé au Grand Conseil de prendre partiellement en considération le postulat. Les commissaires ont en effet renoncé à étudier la possibilité de fixer des quotas féminins dans les conseils d'administration des entreprises dont l'état détient des participations. Partant, le Conseil d'Etat est chargé de répondre aux deux premières questions de la postulante :

- dresser un état des lieux de la représentation des femmes au sein des organes suprêmes de direction des entreprises dont l'état détient des participations, majoritaires et minoritaires, par branche économique ;
- et se déterminer par rapport à une politique exemplaire de représentativité, dans la ligne de ce qu'ont fait la Confédération et Bâle-Ville.

La réponse a été confiée au BEFH avec le soutien du DFIRE, lesquels se sont réunis en date du 19 février 2015.

Situation actuelle et évolution récente de la représentation des femmes dans les organes de haute direction des entreprises

Les femmes demeurent toujours, malgré leur progression dans l'enseignement supérieur, fortement sous-représentées au sein des organes décisionnels des entreprises, qu'il s'agisse des conseils d'administration ou des directions des entreprises de droit privé ou public. Ainsi, en 2013, dans les 100 plus grandes entreprises de Suisse cotées en bourse, elles n'occupaient, en moyenne, que 11,3% des sièges dans les conseils d'administration et seulement 4.2%[1] des postes dirigeants[2]. Certes, la proportion féminine dans ces instances diffère selon la taille et la branche d'activité de l'entreprise. Pourtant, l'évolution dans ce domaine est très lente. En 2014, la part de femmes dans les conseils d'administration des sociétés suisses s'élevait à 13%[3]. En comparaison internationale, la Suisse se situe en dessous de la moyenne européenne de 16% (2013) [4].

Différentes études ont maintenant démontré qu'une plus grande mixité à la direction des entreprises est un facteur important de leur performance économique[5]. Le déséquilibre femmes-hommes au sein des instances décisionnelles constitue un défi important pour l'ensemble des pays occidentaux. Ce phénomène atteste d'une sous-utilisation des qualifications féminines, comme le montre l'écart entre le nombre de femmes diplômées du niveau tertiaire et leur faible représentation dans les fonctions dirigeantes des entreprises. En 2014, les femmes représentaient en effet 50% des diplômé-e-s des hautes écoles en Suisse[6].

Le déséquilibre entre les femmes et les hommes dans les organes décisionnels tient à des facteurs d'origine diverse. De multiples études le montrent, la sous-représentation des femmes dans les équipes dirigeantes ne s'explique pas par le manque de qualifications, mais par le poids des stéréotypes, des pratiques et de la culture d'entreprise, ou encore un manque de volonté d'élire des femmes à des postes à responsabilité économique.

Les faibles progrès observés dans ce domaine ont conduit, ces dernières années, divers Etats à adopter une réglementation favorisant une meilleure représentation féminine au sein des organes décisionnels économiques. L'amélioration de la participation des femmes dans les instances de gouvernance et de contrôle des entreprises est une priorité politique de plusieurs Etats membres de l'Union européenne et de la Commission européenne. Les gouvernements ont tantôt introduit des quotas de représentation femmes-hommes, tantôt pris des initiatives favorisant une plus grande participation des femmes aux décisions économiques. La France, à l'instar de la Norvège en 2003, a adopté en 2011 une législation à part entière établissant un quota pour les organes décisionnels des entreprises cotées en bourse, assortie de sanctions. En décembre 2011, le gouvernement allemand approuvait un projet de loi instaurant un quota féminin dans les conseils de surveillance de 108 entreprises cotées. D'autres pays ayant également pris des mesures, ont opté pour des règles moins contraignantes, au travers de codes nationaux de gouvernance d'entreprise qui encouragent la mixité au sein des plus hauts organes décisionnels ou d'adoption de chartes[7]. Enfin, la Directive 2012/0299/COD de l'UE fixe à 40% minimum la part des deux sexes devant être représentés d'ici au 1^{er} janvier 2020 parmi les administrateurs non exécutifs (*supervisory boards*), soit les membres des conseils d'administration des entreprises cotées en bourse.

En revanche, à ce jour, la Suisse ne dispose pas de base légale fédérale imposant une meilleure participation féminine dans les instances de décision économique. Toutefois, depuis quelque temps, des initiatives favorisant une plus grande mixité dans les postes dirigeants au sein des entreprises publiques et privées ont été prises. Ainsi, la Confédération et certains cantons ou municipalités ont décidé de légiférer en la matière en fixant des quotas de sexe dans une loi ou une directive.

Il convient de rappeler ici que le Tribunal fédéral (TF) a eu l'occasion de se prononcer sur la question des quotas dans son arrêt Balmelli (ATF 131 II 361). Cet arrêt a par la suite été repris par l'ensemble de la doctrine. Le TF distingue entre les quotas flexibles ou souples et les quotas rigides ou fixes. Les entreprises ou entités publiques peuvent appliquer le premier type de quota, en mettant les postes au concours avec la mention " à compétences égales, la préférence est donnée à une femme ". Il s'agit d'une mesure qui peut être mise en place par simple voie réglementaire ou administrative. Par opposition, les quotas rigides ou fixes accordent la préférence aux femmes indépendamment de leurs qualifications, en raison du seul critère du sexe. Leur mise en œuvre nécessite de pouvoir s'appuyer sur une base légale spécifique. En effet, le TF, tout comme la doctrine, s'accorde à reconnaître que les mesures positives, possibilité prévue par la Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (LEg), nécessitent une base légale formelle lorsqu'elles revêtent une certaine intensité et qu'elles se traduisent par l'octroi d'avantages à un certain groupe de personnes, éventuellement au détriment d'un autre groupe.

Confédération

Dans ses Directives du 6 novembre 2013 sur la représentation des communautés linguistiques et des sexes, la Confédération a fixé un quota-cible d'au moins 30% pour les deux sexes dans les organes de direction des entreprises proches de la Confédération (par exemple, CFF, CNA, SRG SSR, La Poste Suisse). Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, cet objectif chiffré restera valable jusqu'au 31 décembre 2020. Les départements doivent transmettre les statistiques concernant la représentation des communautés linguistiques et des sexes dans les organes suprêmes des entreprises et des établissements proches de la Confédération à l'Office fédéral du personnel (OFPER) qui les publie sur une base annuelle dans un rapport à l'intention du Conseil fédéral. L'état des lieux chiffré de la participation des femmes et des hommes dans les instances dirigeantes est traité dans le *Rapport sur le salaire des cadres* que le Conseil fédéral établit chaque année à l'intention de la Délégation des finances des Chambres fédérales[8]. Ce document comprend également la justification des départements en cas d'écart par rapport aux valeurs de référence et aux quotas-cibles.

Lorsqu'un poste est à repourvoir, le conseil d'administration ou le conseil de fondation propose le ou la candidat-e au secrétariat général du département responsable. Le département invite ensuite les unités administratives intéressées à donner leur avis (consultation d'offices). Une fois la consultation terminée, le département responsable envoie sa proposition au Conseil fédéral. La quasi-totalité des instances décisionnelles (conseils d'administration ou de fondation) concernées[9] est nommée par le Conseil fédéral.

Enfin, le Département fédéral de justice et police a soumis à consultation un avant-projet de révision du Code des obligations relatif au droit de la société anonyme, dans lequel il propose un quota de 30% de femmes dans les instances de surveillance et un quota de 20% de femmes dans les fonctions dirigeantes des entreprises cotées en bourse.

Bâle-Ville

En février 2014, les citoyen-ne-s de Bâle-Ville ont accepté, avec 57,3% des voix, une initiative populaire portant sur la représentation féminine dans les organes suprêmes des établissements de droit public et entreprises publiques du canton. Le texte soumis à votation demandait au Conseil d'Etat d'inclure un quota de sexe dans la loi cantonale d'application[10] de la Loi fédérale sur l'égalité entre

les femmes et les hommes (LEg). Au travers des articles 24 et 25, le canton s'engage à favoriser la représentation féminine dans les instances dirigeantes des entreprises publiques ainsi que dans les établissements de droit public. Sont de ce fait concernés, entre autres, les hôpitaux publics, les services industriels, la Banque cantonale ou encore l'Aéroport de Mulhouse. Les femmes, respectivement les hommes, doivent représenter au moins un tiers des membres des instances décisionnelles dans ces organismes (conseil d'administration ou de fondation). Le Canton nomme l'ensemble ou une partie des organes suprêmes de direction. Entré en vigueur le 10 février 2014, le quota doit être atteint à la fin du mois de juin 2017. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement a adopté 4 mesures :

- organisation de séances d'information pour les femmes intéressées[11],
- offre de formation continue pour les administratrices et administrateurs organisée par un établissement cantonal de formation continue,
- organisation de monitorings[12],
- création d'un site Internet avec des informations à l'intention des femmes et des entreprises ou établissements.

Dans le cas où le quota de sexe n'est pas atteint en 2017, le Conseil d'Etat décidera de nouvelles mesures. Le Bureau cantonal de l'égalité accompagne la mise en œuvre du quota ; il est en charge de l'établissement des monitorings et du site Internet. Le premier monitoring montre que le quota est atteint dans plus de la moitié des entreprises et établissements concernés. Au 1^{er} janvier 2015, les femmes représentaient 28,7% des membres des conseils d'administration des entreprises publiques et établissements de droit public du canton. Le canton doit nommer 15 femmes pour respecter la représentation du tiers dans l'ensemble des représentations.

Valais

En 2011, le gouvernement valaisan a décidé d'adopter une politique plus volontariste suite au constat d'une faible évolution de la représentation féminine dans les conseils administratifs du canton. Il a défini un objectif cible pour les commissions administratives, afin d'atteindre la part de 30% de femmes à l'horizon 2017. L'Office cantonal de l'égalité et de la famille adresse un préavis des dossiers des candidat-e-s établis par les différents services de l'administration cantonale au gouvernement. Les services sont chargés de rechercher activement des femmes en cas de remplacement d'un membre et de présenter pour chaque poste une candidature féminine et une candidature masculine. Depuis l'entrée en vigueur de cette décision, la proportion de femmes dans les commissions a progressé de plusieurs points, passant de 21% en 2010 à 27,32% en 2014.

Communes

En 2012, l'exécutif de la ville de Berne a accepté une motion exigeant un quota de 35% de femmes au sein des cadres de l'administration communale, ainsi que dans les établissements publics de la ville de Berne. Une motion similaire a été transmise à l'exécutif de la ville de Zurich en avril 2013. Celle-ci prévoit également une représentation minimum de femmes et d'hommes de 35% parmi les cadres de l'administration communale. Dans d'autres villes, des initiatives similaires ont également vu le jour (Schaffhouse, Bâle-Ville).

[1]

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/erwerbstaetigkeit/berufliche_stellung.html

[2] Selon le Business Professional Women, la part des femmes dans les postes de direction des 115 plus grandes entreprises de Suisse était de 5% en 2012. <http://bpw.ch/quotas-argumentaire>

[3] " Schillingreport 2014 ".

[4] " Rapport Schuman 2014 sur l'Europe, l'état de l'Union ", Editions Lignes de Repères, 2014.

[5] " Women Matter " McKinsey , 2007, 2008 et 2010 ; " Gender Diversity and the Impact on

Corporate Performance ", Credit suisse research institute, 2014.

[6] <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/15/01/key/blank/03.html>

[7] Les femmes dans les instances de décision économique au sein de l'UE : rapport de suivi. Commission européenne – direction générale de la justice. Luxembourg : Office des publications de l'UE, 2012, p. 18.

[8] Rapport à l'intention de la Délégation des finances des Chambres fédérales sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération.

[9] Liste des organes de direction concernés des entreprises et des établissements proches de la Confédération.

[10] Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (EG GIG).

[11] En janvier 2015, une première soirée a réuni plus de 100 femmes.

[12] Un premier monitoring a été fait au 1^{er} janvier 2015, un second sera entrepris au milieu de l'année 2017.

1 ÉTAT DES LIEUX DE LA REPRÉSENTATION DES FEMMES ET DES HOMMES DANS LES ENTREPRISES DANS LESQUELLES L'ÉTAT DE VAUD DÉTIENT UNE PARTICIPATION

S'agissant des participations de l'état de Vaud, il faut distinguer entre participations personnelles et participations financières. La Loi sur les participations de l'état et des communes à des personnes morales (LPECPM) définit le cadre légal pour les participations financières. Elle est complétée d'une part par la Directive du Conseil d'Etat sur les compétences et responsabilités en matière de participations financières et personnelles et d'autre part par la Directive d'exécution du DFIRE sur les participations personnelles. Cette loi et ces directives réglementent la représentation de l'Etat au sein des organes de haute direction des personnes morales auxquels l'Etat participe, tels que conseils d'administration, conseils de fondation ou comités d'association. Les articles 7 à 9 de la LPECPM définissent les critères de choix selon lesquels sont sélectionnés les représentant-e-s de l'Etat (compétence et expériences professionnelles, disponibilité, absence de conflits d'intérêts). Selon les dispositions légales, le Conseil d'Etat est compétent pour désigner un-e représentant-e de l'Etat au sein de la haute direction d'une personne morale à laquelle il participe.

Dans la pratique, le département concerné, en collaboration avec la personne morale, établit une liste de compétences et de connaissances dont doivent disposer les représentant-e-s de l'Etat. Sur la base de cette liste, le service auquel la participation est rattachée et le département concerné proposent la candidature d'un-e représentant-e pour désignation par le Conseil d'Etat. Avant leur inscription à une séance du Conseil d'Etat, ces dossiers sont contrôlés par le Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures (DFIRE) qui s'assure du respect de la réglementation en matière de participations (informations suffisantes à l'attention du Conseil d'Etat, conformité aux statuts de la personne morale, élaboration d'un avenant au cahier des charges ou d'une lettre de mission, etc.) et qui octroie son visa formel.

S'agissant des personnes morales soumises au droit privé, la marge de manœuvre du canton est restreinte. Dans de nombreux cas, le Conseil d'Etat ne nomme qu'un-e représentant-e pour siéger au sein de l'organe de haute direction, les autres membres étant désignés par une assemblée générale.

En avril 2016, l'Etat de Vaud détenait des participations dans 225 entreprises et organismes privés et publics et était représenté dans ceux-ci par 380 personnes. Il convient de souligner que les participations de l'Etat concernent différentes formes juridiques qui vont de la société anonyme de droit privé à l'association de droit privé ou public, en passant par la fondation de droit privé ou

public[1].

Comme le montre le tableau en annexe, en avril 2016, la proportion féminine s'élevait à 30% toutes branches d'activité confondues. Les effectifs féminins parmi les représentant-e-s de l'état étaient de 114 sur 380 personnes. La représentation féminine a fortement progressé ces trois dernières années. En effet, les mandats féminins ont passé de 26% des nominations de l'État en 2013 à 30% en 2016. La proportion féminine a donc progressé de 4 points par rapport à l'état des lieux effectué en 2013 dans le cadre de la réponse à l'interpellation Schwaar (13_INT_109).

La présence des femmes dans les instances de surveillance et de contrôle des entreprises et organismes dans lesquels l'Etat détient une participation affiche un résultat variable selon la branche d'activité. Si la participation féminine dans les organes de haute direction avoisine ou dépasse un tiers dans les domaines de la formation, de la santé, du social, de la culture et dans les transports, les femmes sont absentes dans les branches de l'agriculture, du traitement des déchets, et de la banque (la valeur est de 0% en 2016).

[1] La liste des entreprises et organismes dans lesquels l'Etat de Vaud détient une participation personnelle ou financière présente 14 formes juridiques différentes.

2 SE DÉTERMINER PAR RAPPORT À UNE POLITIQUE EXEMPLAIRE DE REPRÉSENTATIVITÉ, DANS LA LIGNE DE CE QU'ONT FAIT LA CONFÉDÉRATION ET BÂLE-VILLE

Le Conseil d'Etat partage la préoccupation de la postulante et souhaite favoriser l'accès des femmes aux organes de haute direction des entreprises dont l'état détient des participations. Une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans les instances de gouvernance et de contrôle est un atout pour les entreprises comme pour la société en général. C'est pourquoi il propose de modifier les directives correspondant aux participations financières et personnelles de l'état afin de promouvoir une meilleure représentation féminine dans les organes de haute direction des entreprises et organismes dans lesquels le canton détient une participation.

Il entend tout d'abord inciter les services à proposer des candidatures féminines lors du renouvellement des conseils d'administration, des conseils de fondation ou des comités d'associations dans ces entreprises ou organismes. Partant, les désignations des représentant-e-s au sein des organes de haute direction doivent être fondées sur un équilibre femmes-hommes. C'est pourquoi les départements ainsi que les services devront, à compétences égales, favoriser les candidatures féminines. L'objectif étant d'atteindre une représentation féminine de 30%.

Le Conseil d'Etat souhaite également effectuer un suivi des mesures favorisant une meilleure représentation des femmes dans les organes de haute direction des entreprises et organismes dans lesquels il détient une participation financière ou personnelle. Un état des lieux statistique de la représentation des deux sexes dans les conseils d'administration, les conseils de fondation ou dans les comités d'associations sera établi selon un rythme régulier. Le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), en collaboration avec le Secrétariat général du Département des finances et des relations extérieures, est chargé de la réalisation de cet état des lieux qui sera publié dans les *Chiffres de l'égalité*.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 25 mai 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean