



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 177-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.231

Déposée le : 10.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole)
Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1457/2020 du 9 décembre 2020
Direction : Direction des finances
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Vote point par point**
Chiffre 1: rejet
Chiffre 2: rejet
Chiffre 3: adoption et classement

Des règles claires pour encadrer les élections de politicien-ne-s dans les conseils d'administration d'entreprises cantonales

Le Conseil-exécutif est chargé d'évaluer les propositions suivantes :

1. Les personnes élues au niveau cantonal, fédéral ou les deux (notamment au Conseil-exécutif, au Grand Conseil, au Conseil national, au Conseil des Etats) ainsi que les cadres de l'administration (notamment les secrétaires généraux et secrétaires générales) ne peuvent pas, durant leur mandat, être nommé-e-s au sein d'organes de surveillance (conseils d'administration) de sociétés détenues majoritairement par le canton.
2. Les représentant-e-s selon la définition ci-avant qui ne sont plus en fonction ne peuvent être nommé-e-s au sein d'organes de surveillance (conseils d'administration) de sociétés détenues majoritairement par le canton que deux ans, au moins, après la fin de l'ensemble de leurs mandats (selon liste du point 1).
3. Le Conseil-exécutif est tenu, de manière générale et dans le respect du point 2, de ne nommer un-e ancien-ne politicien-ne ou un-e ancien-ne cadre au sein d'organes de surveillance de sociétés détenues majoritairement ou conjointement par le canton de Berne qu'avec réserve et que si les qualifications de l'intéressé-e sont manifestement suffisantes.

Développement :

Il n'est pas rare que le Conseil-exécutif place des politicien-ne-s ou des cadres peu de temps ou immédiatement après la fin de leurs mandats politiques au sein de conseils d'administration de l'une des nombreuses sociétés détenues majoritairement par le canton de Berne. Il arrive aussi que ces personnes aient siégé d'office dans ces organes dans le cadre de leur mandat et qu'elles y soient restées une fois celui-ci terminé.

Les anciens membres du Conseil-exécutif, du Grand-Conseil, du Conseil national et du Conseil des Etats ainsi que les ancien-ne-s cadres ci-après siègent dans des conseils d'administration de sociétés qui sont, directement ou indirectement, en mains bernoises (énumération sans prétention d'exhaustivité) :

- BLS : Bernhard Antener, ancien député du Grand Conseil, au conseil d'administration depuis le 1^{er} juin 2018 ;
- BKW : Urs Gasche, ancien membre du Conseil-exécutif et du Conseil national, au conseil d'administration depuis 2002, et Andreas Rickenbacher, ancien membre du Conseil-exécutif, au conseil d'administration depuis 2018 ;
- Groupe de l'Ile : Bernard Pulver, ancien membre du Conseil-exécutif, au conseil d'administration depuis 2018 ;
- BEDAG : Adrian Bieri, ancien secrétaire général de la Direction des finances du canton de Berne (1996-2018), au conseil d'administration depuis 2002 ;
- KWO (dont le canton de Berne détient 50 pour cent des actions) : Barbara Egger-Jenzer, ancien membre du Conseil-exécutif, au conseil d'administration depuis 2018.

A l'exception de Bernhard Antener, l'ensemble des personnes citées ont obtenu leur siège d'administrateur ou administratrice durant leur mandat politique ou peu de temps après la fin de celui-ci.

Cette pratique est choquante pour les raisons suivantes :

Tout d'abord, les accointances existantes peuvent compromettre l'indépendance nécessaire entre le canton, en tant que détenteur, et les sociétés dans les domaines de la conduite stratégique et du contrôle des sociétés. Cela est d'autant plus risqué lorsque la personne concernée était déjà, dans le cadre de son mandat politique, fortement et étroitement impliquée dans les affaires de la société dans laquelle le Conseil-exécutif l'a par la suite placée. Ces rapports mettent en péril la bonne gestion de ces sociétés en mains étatiques, qui, du reste, sont continuellement – et à juste titre – observées par le public avec une attention toute particulière.

Ensuite et enfin, il se peut que ces représentant-e-s accèdent aux conseils d'administration de sociétés détenues par l'Etat non pas uniquement, ou principalement, sur la base de leurs compétences techniques, mais pour des raisons de complaisance et de réciprocités politiques.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif souligne en préambule que c'est BKW SA – et non le canton de Berne – qui détient 50 pour cent des actions de la société Kraftwerke Oberhasli AG (KWO). Et le canton détient par ailleurs une participation minoritaire (0,9 %) dans le groupe de l'Ile.

De manière générale, le canton de Berne a intérêt à ce que ses attentes vis-à-vis d'une entreprise dont il détient des participations soient satisfaites : par exemple que les buts de l'entreprise soient atteints. Se pose dès lors la question de savoir de quelle manière ces intérêts peuvent et doivent être garantis, et par qui. L'aspect de la collaboration du canton dans les organes de direction (p. ex. au conseil d'administration) d'une participation cantonale joue à cet égard un rôle de premier plan.

Le canton de Berne prévoit actuellement dans sa loi d'organisation¹ qu'au sein d'organes de personnes morales et de commissions de surveillance, les intérêts du canton sont sauvegardés par des représentants ou représentantes spécialement désignés, dans la mesure où la législation le prévoit ou que le Conseil-exécutif en décide ainsi dans les cas dûment motivés. Les représentants et représentantes du canton s'emploient à faire prévaloir l'efficacité dans l'accomplissement des tâches, l'économie et la rentabilité dans la gestion et le respect des prescriptions légales. L'ordonnance sur les représentants et les représentantes du canton² donne des explications sur la période de fonction, la limite d'âge et les tâches des représentants et représentantes du canton. Elle prévoit concrètement que le mandat des agents et agentes cantonaux prend en principe fin lorsqu'ils quittent le service du canton, le Conseil-exécutif pouvant toutefois autoriser la prolongation du mandat. La Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales (ci-après « Stratégie générale »)³ contient par ailleurs des prescriptions sur les représentations du canton. Le principe consiste à examiner au cas par cas si la représentation cantonale est opportune dans l'organe de direction concerné. Il convient normalement de renoncer à une représentation cantonale s'il est possible de représenter les intérêts du canton par le biais d'autres instruments. En vertu de la Stratégie générale, le Conseil-exécutif a en outre édicté un profil d'exigences standard⁴ et plusieurs profils d'exigences spécifiques⁵ pour les membres des conseils d'administration et de fondation. Le profil d'exigences standard expose les exigences spécialisées et les exigences personnelles, et souligne par ailleurs explicitement que les membres du conseil d'administration ou de fondation ne doivent se trouver ni dans un conflit d'intérêts financiers, personnels ou matériels ni dans un état de dépendance qui pourraient les empêcher de se forger une opinion indépendante.

Une comparaison avec d'autres cantons donne le résultat suivant : au *canton d'Argovie*, ni les membres du Grand Conseil, ni ceux du Conseil d'Etat, ni les employés de l'administration ne peuvent en principe faire partie des organes suprêmes de direction de participations cantonales. Mais des exceptions sont autorisées dans des « cas motivés »⁶. Le *canton de Bâle-Ville* admet dans des cas motivés que des employés de l'administration ou du gouvernement le représentent dans des organes suprêmes de direction et d'administration de participations ; par exemple lorsque des participations présentent un intérêt politique ou stratégique relativement important pour le canton ou lorsque les intérêts du canton ne seraient pas suffisamment garantis sans cette représentation⁷. Bâle-Ville a décidé de ne pas abandonner complètement les avantages d'une délégation de membres de l'administration publique et de membres du conseil d'Etat en vertu de dispositions du droit spécial, tout en reconnaissant les conflits potentiels qui lui sont inhérents et que soulignent aussi les motionnaires. Il mentionne par ailleurs expressément que la délégation de membres de l'administration cantonale peut se révéler absolument nécessaire lorsque le conseil d'administration doit par exemple disposer de connaissances spécifiques qui n'existent qu'au sein de l'administration⁸. Dans le *canton de Zurich*, les membres du Conseil d'Etat ou des tribunaux, les agents et agentes de l'administration ou des personnes tierces mandatées ne peuvent siéger qu'à certaines conditions dans un organe de direction supérieur : il est nécessaire pour cela qu'il existe une stratégie de propriétaire ou que les objectifs stratégiques soient suffisamment définis dans la législation spéciale ou le droit fédéral. De plus, il faut qu'un intérêt politique ou stratégique majeur du canton exige des droits et obligations d'informer particuliers, qu'il existe une représentation analogue de la Confédération ou d'autres cantons, ou que la représentation de Zurich soit nécessaire à des fins de coordination du fait

¹ Article 48 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01)

² Ordonnance du 24 août 1994 sur les représentants et les représentantes du canton (RSB 153.15)

³ Version du 31 octobre 2018: https://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/dam/documents/FIN/GS/fr/participations_strategie_generale.pdf

⁴ <https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/beteiligungen-anforderungsprofil-allgemein.pdf>

⁵ Ils ont été édictés pour les participations cantonales désignées au chiffre 7.4 de la Stratégie générale. Il s'agit par exemple de la Banque cantonale bernoise BCBE SA, de Bedag Informatique SA, de BKW SA ou de BLS AG.

⁶ Article 18 des lignes directrices du canton d'Argovie du 18 septembre 2013 sur la gouvernance des entreprises publiques (Richtlinien zur Public Corporate Governance, PCG-Richtlinien): https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/beteiligungen/public_corporate_governance/20170906_PCG-Richtlinien_def.pdf

⁷ § 23 des lignes directrices du canton de Bâle-Ville sur la gouvernance des entreprises publiques (Public Corporate Governance-Richtlinien, version du 17 janvier 2020: <https://www.fv.bs.ch/beteiligungsmanagement.html>)

⁸ Voir à ce sujet les explications du § 23 des lignes directrices du canton de Bâle-Ville sur la gouvernance des entreprises publiques (Public Corporate Governance Richtlinien), p.36 s

de son appartenance à des instances nationales ou internationales⁹. Force est de constater ici aussi que des exceptions sont possibles, en particulier dans le cas où il existe un intérêt politique ou stratégique majeur du canton.

La situation est différente à *Lucerne* : dans ce canton, les membres du Conseil d'Etat, le chancelier ou la chancelière ainsi que les agents et agentes cantonaux, ou des tiers mandatés par l'Etat, peuvent en principe siéger dans l'organe de direction stratégique d'une participation cantonale, mais pas les membres du parlement cantonal¹⁰. Ils peuvent toutefois y siéger si la participation a la forme d'une société de droit privé, mais uniquement s'il s'agit d'une fondation, d'une association, d'une coopérative ou d'une société anonyme d'économie mixte.

Tous les cantons mentionnés ci-dessus autorisent donc dans certaines conditions la délégation de membres du gouvernement ou du personnel cantonal dans les conseils d'administration d'entreprises en participation.

Le Conseil-exécutif élabore actuellement des « Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques » (Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques, ci-après « Lignes directrices »). Elles doivent d'une part régler les relations entre le canton en tant que propriétaire et les organisations chargées de tâches publiques, et d'autre part définir les compétences et les processus de suivi internes au canton concernant ces dernières. Elles vont remplacer l'ancienne Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales le 1^{er} janvier 2021. Ces Lignes directrices prévoient au chiffre 12, intitulé « Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique », de recourir avec retenue à la possibilité d'envoyer une représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique d'une organisation chargée de tâches publiques (ch. 12.2). Les membres du Conseil-exécutif ne peuvent siéger dans un organe de direction stratégique que dans des cas exceptionnels pour les représentations d'office (ch. 12.3), et toute représentation du canton par des membres du Grand Conseil est exclue (ch. 12.4). En outre, il est explicitement prévu qu'un représentant ou une représentante du canton ne doit en principe se trouver ni dans un conflit d'intérêts financiers, matériels ou personnels, ni dans un état de dépendance qui pourraient l'empêcher de se forger une opinion indépendante (ch. 12.6).

En introduisant ces Lignes directrices, le Conseil-exécutif satisfera – pour autant qu'il le juge approprié – l'exigence du **chiffre 1** de la motion. Cependant, il ne souhaite pas instaurer une interdiction totale de nommer ou de déléguer durant leur mandat des personnes élues au niveau cantonal ou fédéral et des « cadres de l'administration », comme le voudraient les motionnaires. Hormis le fait que le Conseil-exécutif ne voit pas précisément ce que les auteurs de la motion entendent précisément par « cadres de l'administration », il estime que la délégation d'une représentation cantonale peut être tout à fait utile. Dans la mesure où le Conseil-exécutif désigne une personne pour représenter le canton, cette délégation constitue à ses yeux un élément essentiel de la surveillance et du controlling d'une participation cantonale. Elle lui permet par exemple – dans le cadre autorisé par la loi – de donner des instructions directes à sa représentation cantonale qui, de son côté, doit l'informer en cas d'irrégularité ou d'événement important. De plus, le Conseil-exécutif ne voit pas dans quelle mesure la désignation de personnes élues au niveau fédéral (c.-à-d. de membres du Conseil national ou du Conseil des Etats) pourrait poser problème. En tout état de cause, le canton de Berne n'est pas actuellement représenté par de tels élus dans les organes de direction stratégique de ses participations. Pour les raisons exposées, le Conseil-exécutif considère que la réglementation existante et les nouvelles dispositions prévues sont suffisantes et qu'il n'y a pas lieu de restreindre inutilement sa marge de manœuvre. **Il propose donc de rejeter le chiffre 1 de la motion.**

⁹ Ligne directrice 12 du canton de Zurich sur la gouvernance des entreprises publiques (Richtlinien über die Public Corporate Governance: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/regierungsrat/publikationen/richtlinien_public_corporate_governance_ZH.pdf

¹⁰ §48 de la loi du 24 novembre 2011 sur la gouvernance des entreprises publiques du canton de Lucerne: Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG), https://srl.lu.ch/app/de/change_documents/251

Concernant le **chiffre 2** : compte tenu des expériences positives cumulées à ce jour, le Conseil-exécutif estime qu'il y a peu de risques de « mettre en péril la bonne gestion » d'une participation cantonale, selon les craintes des motionnaires, en nommant d'anciennes personnes élues ou d'anciens « cadres de l'administration » au sein d'organes de surveillance immédiatement après la fin de leur mandat. Il évalue les candidats et candidates en se fondant sur le profil d'exigences qu'il a lui-même défini de façon objective pour les membres des conseils d'administration et de fondation. Il serait peu judicieux que le Conseil-exécutif renonce à nommer la personne correspondant le mieux au profil des exigences spécialisées et personnelles pour la simple raison qu'elle a auparavant exercé des fonctions d'élu ou de « cadre de l'administration ». Il faut en outre rappeler aux motionnaires que toutes les participations cantonales sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif, et que dans le cas d'une participation majoritaire, celui-ci pourrait tout-à-fait s'opposer à un membre du conseil d'administration qui « ne conviendrait pas ». **Dans ces conditions, le Conseil-exécutif propose de rejeter le chiffre 2 de la présente motion.**

En revanche, le Conseil-exécutif est tout disposé à intégrer dans les Lignes directrices l'exigence du **chiffre 3** selon laquelle il faut faire preuve de réserve dans la nomination, au sein d'organes de surveillance, d'anciens politiciens ou politiciennes et d'anciens cadres. Comme indiqué plus haut, l'impératif concernant les qualifications suffisantes est d'ores et déjà satisfait. **Le Conseil-exécutif propose par conséquent au Grand Conseil d'adopter et de classer le chiffre 3 de la présente motion.**

Destinataires

– Grand Conseil