

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 169-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☒
N° d'affaire: 2015.RRGR.588

Déposée le: 03.06.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Aeschlimann (Burgdorf, PEV) (porte-parole)
Rüfenacht (Biel/Bienne, Les Verts)
Frutiger (Oberhofen, PBD)
Hofmann (Bern, PS)
Trüssel (Trimstein, pvl)

Cosignataires: 5

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 1278/2015 du 28 octobre 2015
Direction: Direction des finances
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**

Projets de construction des entreprises dont le canton est actionnaire majoritaire

Le Conseil-exécutif est chargé d'user des moyens à sa disposition (stratégie de propriétaire, conseil d'administration, droits en assemblée générale, etc.) pour inciter les entreprises dont il est actionnaire majoritaire à tenir compte dans leurs projets de construction des buts de la politique d'aménagement du canton, en particulier du développement du milieu bâti.

Développement

Le projet de construction de nouveaux ateliers dans une zone agricole à Riedbach conçu par le BLS soulève un certain nombre de questions. Ce projet d'extension est en contradiction avec le plan directeur en vigueur, tout comme il est en contradiction avec l'actuelle politique d'aménagement. Le plan directeur du canton de Berne du 15 août 2011 demande la stabilisation de l'utilisation du sol, la limitation de l'attribution à une nouvelle zone et la réorientation du développement du milieu bâti. La séparation entre zones urbanisées et zones non-urbanisées doit être garantie à long terme.

Le traitement du plan directeur 2030, la révision des Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) et la révision partielle de la législation sur les constructions font actuellement l'objet d'un large débat politique sur les buts du développement du territoire cantonal. Dans la révision des instruments, ce qui est prévu est la densification et l'urbanisation vers l'intérieur. Et les nouveaux instruments préconisent le maintien et la revalorisation des habitations compte tenu des paysages, de la nature et de la qualité des sites.

Le canton se doit de montrer l'exemple et de faire en sorte que quand les entreprises dont il est actionnaire majoritaire prennent des décisions stratégiques qui ont un impact sur l'organisation du territoire, elles tiennent compte des buts de la politique d'aménagement. Pour la population, la classe politique, les communes et les entreprises privées, il est incompréhensible que des entreprises dont l'Etat est actionnaire ignorent les règles adoptées dans ce domaine. Les tentatives de légitimer un projet de construction de 20 hectares dans un champ en invoquant la loi sur les chemins de fer fédéraux sont incompréhensibles. Les décisions politiques d'une entreprise ne sont pas autant d'expériences réalisées dans la stérilité d'un laboratoire mais s'inscrivent dans un contexte sociétal et touchent ainsi la responsabilité sociale des entreprises.

Quand l'Etat est actionnaire majoritaire dans une société anonyme de droit privé, la question se pose des limites dans lesquelles s'inscrivent ses moyens d'influence. Logiquement, les participations justifiées par l'intérêt public doivent permettre à l'Etat d'influencer la politique de l'entreprise. Quand l'Etat intervient dans les affaires d'une société anonyme, il s'expose au risque d'engager sa responsabilité dans les faits. L'Etat peut cependant exercer son influence à des fins stratégiques. En qualité d'actionnaire majoritaire, le canton a la possibilité de déterminer en assemblée générale la composition du conseil d'administration. Il peut également agir en se référant à la stratégie de propriétaire. Le Conseil-exécutif écrit à ce sujet sur son site : « La stratégie de propriétaire est un outil moderne de gouvernance d'entreprise, qui a fait ses preuves comme instrument de pilotage. Elle favorise la professionnalisation des conseils d'administration, de plus en plus visée de nos jours. Et elle constitue un complément indispensable à la planification des soins sur le plan politique, stratégique et entrepreneurial ».¹

Réponse du Conseil-exécutif

En vertu de l'article 95, alinéa 3 de la Constitution du canton de Berne, les organisations chargées de tâches publiques (et donc aussi les entreprises dont le canton est actionnaire majoritaire) sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif. La présente motion a par conséquent valeur de directive. Avec ce type de motion, le Conseil-exécutif dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités de l'exécution du mandat. La décision reste de son ressort.

Le Conseil-exécutif considère, tout comme les motionnaires, que tous les projets de construction du canton de Berne doivent tenir compte des objectifs de la politique d'aménagement. Naturellement, ce principe s'applique aussi aux projets des grandes entreprises dont le canton est actionnaire majoritaire. Le projet du BLS de construire de nouveaux ateliers à Riedbach, auquel se réfère la présente motion, a suscité un important malaise chez un grand nombre de personnes concernées ou intéressées – raison pour laquelle le canton a proposé la mise en place d'un

¹ <http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheits/spitalversorgung/spitaeler/eigentuerstrategie.html>

groupe de suivi. Ce groupe de suivi des « Ateliers BLS » est placé sous la direction du maire de la commune de Langnau et ancien président du Grand Conseil, Bernhard Antener. Il a pour mission de soumettre l'évaluation du site réalisée par le BLS à un examen critique, et ce en toute impartialité. Ses travaux ont débuté à la fin du mois d'août 2015.

Les entreprises dont le canton est actionnaire majoritaire, au sens de la présente motion, sont les suivantes : Bedag SA, BEKB I BCBE, BKW SA, BLS SA, IWAG et les centres hospitaliers régionaux. Les entreprises principalement concernées quant à la teneur de la motion seraient BKW SA et BLS SA, dont les infrastructures nécessitent une surface relativement importante.

Pour les entreprises en question qui sont organisées en sociétés anonymes, les moyens d'influence du canton se bornent aux prérogatives des actionnaires telles qu'elles sont définies dans le Code des obligations et les statuts, c'est-à-dire surtout aux droits de participer et de voter à l'assemblée générale. Et comme généralement les décisions relatives aux sites d'implantation ne relèvent pas de la compétence de l'assemblée générale, mais de celle du conseil d'administration ou de la direction de l'entreprise, le Conseil-exécutif ne peut pas les influencer directement.

En outre, le Conseil-exécutif a arrêté pour ces entreprises dont il est actionnaire majoritaire une stratégie de propriétaire définissant les objectifs qu'il poursuit à moyen et à long terme pour chacune d'elles. Le caractère obligatoire des exigences que le canton pose dans sa stratégie de propriétaire se heurte toutefois au principe de l'indépendance des sociétés anonymes et de leur direction stratégique, qui est ancré dans le Code des obligations. Le Conseil-exécutif peut en principe définir aussi dans sa stratégie de propriétaire les objectifs politiques et sociaux des entreprises dont il est actionnaire. Cela peut inclure notamment l'obligation de gérer les ressources de l'Etat avec le plus grand soin. La question se pose cependant de savoir dans quelle mesure, les objectifs politiques sont compatibles avec la séparation voulue entre la direction politique et la direction stratégique du canton dans les entreprises dont il est actionnaire. Il faut noter de plus qu'une consigne en matière de politique d'aménagement aurait un caractère purement déclaratoire car sa mise en œuvre relèverait comme aujourd'hui des compétences de la direction stratégique ou opérationnelle de l'entreprise concernée.

Le Conseil-exécutif estime que la demande formulée dans la présente motion est compréhensible et justifiée du point de vue de la politique d'aménagement du territoire. Mais comme nous l'avons exposé, les moyens d'influence qui sont les siens sont limités. Il juge également important, à cet égard, que les prescriptions légales relatives à la politique d'aménagement soient aussi respectées par les entreprises dont le canton est actionnaire majoritaire. Le Conseil-exécutif est prêt à mettre en avant la politique d'aménagement dans les limites de ses possibilités et à examiner lors de la révision des stratégies de propriétaire s'il y a lieu de fixer un objectif en la matière. Mais ce qui lui paraît primordial dans ce contexte n'en demeure pas moins le respect du principe de séparation entre direction politique et direction stratégique dans les entreprises de droit privé. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il d'adopter la présente motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil