

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 018-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.58

Déposée le: 30.01.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Mühlheim (Bern, pvl) (porte-parole)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD)
de Meuron (Thun, Les Verts)
Striffeler-Mürset (Münsingen, PS)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 22.03.2018

N° d'ACE: 537/2018 du 16 mai 2018
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Séparation des pouvoirs dans nos hôpitaux

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier les dispositions de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) afin qu'une même personne ne puisse pas cumuler un mandat au conseil d'administration et à la direction des hôpitaux publics du canton (cliniques universitaires et hôpitaux régionaux).

Développement :

Les entreprises publiques ou les entreprises dont le conseil d'administration est désigné par le gouvernement doivent montrer l'exemple en matière de gouvernance d'entreprise. Sans compter que dans le domaine hospitalier, notamment dans le cas du groupe de l'île (Inselgruppe) et d'autres hôpitaux, le canton prend en charge 55 pour cent des coûts des traitements hospitaliers, si bien que les contribuables encourent la responsabilité de la mauvaise gestion.

Cela est particulièrement problématique lorsque la même personne est à la fois membre de la direction générale et du conseil d'administration, se surveillant ainsi au moins en partie, ce qui sonne le glas de toute indépendance. Les conflits d'intérêts entre la stratégie et la surveillance

d'une part, et les activités opérationnelles d'autre part, sont inévitables. Citons par exemple l'organisation de la rémunération du directeur général ou de la directrice générale ou sa destitution.

Dans son rapport explicatif du 13 septembre 2006 concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise¹, l'Administration fédérale des finances prend clairement position sur la question des doubles mandats : « Le fait qu'une personne ne puisse pas appartenir à plusieurs organes est une condition essentielle pour que chaque organe puisse exercer ses compétences avec l'objectivité nécessaire et assumer effectivement la responsabilité qui lui incombe. Si tel n'est pas le cas, des conflits d'intérêts peuvent surgir, notamment en matière d'exécution des tâches de surveillance et de contrôle. [...] La présence d'un membre de la direction au sein du conseil d'administration ou du conseil d'institut ne peut être requise que si le conseil en question doit disposer impérativement de connaissances approfondies des activités quotidiennes ou être en mesure de satisfaire durablement à ses devoirs, ou lors de restructurations intégrales. Dans le dernier cas, la présence du membre de la direction n'est requise que temporairement, et ce, jusqu'au terme ou jusqu'à la consolidation du processus de restructuration. »

L'agence de conseil en vote « Ethos » prend elle aussi clairement position à ce sujet. Elle ne conseille plus d'élire ou de réélire des membres de la direction générale au conseil d'administration de la même entreprise. Le summum de ce cumul est atteint lorsque le directeur général ou la directrice générale préside également le conseil d'administration. Les deux postes-clés de l'entreprise se retrouvent alors dans les mains d'une seule et unique personne, ce qui est très négatif, selon M. Kaufmann, directeur d'Ethos. Dans une telle situation, des problèmes importants de l'entreprise pourraient ne pas être abordés aux séances du CA. Et un mauvais fonctionnement de la direction risquerait de ne pas être découvert.

En conclusion : Ce qui vaut pour les entreprises privées, vaut à plus forte raison pour les entreprises publiques, dont les décisions ne touchent pas seulement les actionnaires, mais aussi la collectivité (les contribuables). Par conséquent, les dispositions légales de la LSH doivent être modifiées afin qu'une même personne ne puisse pas cumuler un mandat au conseil d'administration et à la direction des hôpitaux publics du canton.

Motivation de l'urgence : le Conseil-exécutif caresse l'idée d'admettre un double mandat à la clinique universitaire de l'Ile, aux niveaux stratégique et opérationnel. C'est pourquoi il faut rapidement mener un débat politique sur le sujet.

Réponse du Conseil-exécutif

En guise d'introduction, il convient de rappeler que les modalités de gestion des sociétés anonymes de droit privé sont définies en grande partie par le droit suisse des obligations, qui confère au conseil d'administration (CA) la haute direction de la société. Le CA peut assurer le pilotage des activités opérationnelles lui-même, le confier à certains de ses membres ou le déléguer entièrement ou partiellement à la direction. Les membres du CA ainsi que les tiers chargés de la

¹ Rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 13.9.2006 : https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Erl%C3%A4uternder%20Bericht%20der%20EFV%20vom%2013.9.2006.pdf.download.pdf/Erl_Bericht_13092006_f.pdf (p. 25 ss.)

gestion exercent leurs attributions avec la diligence nécessaire et veillent fidèlement aux intérêts de la société. Le droit des sociétés n'interdit en aucune façon à une même personne de cumuler la direction stratégique et la direction opérationnelle. Nombre de petites et moyennes entreprises suisses comptent ainsi des personnes qui assument un double mandat. Le Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise recommande quant à lui qu'en règle générale, la majorité des membres du CA n'assure pas de tâches de direction opérationnelle².

Les craintes exprimées par les motionnaires concernant l'exercice de doubles mandats dessinent un tableau très noir, impliquant de nombreuses conséquences négatives, sans mentionner d'aspects positifs. Le fait qu'une personne détienne l'avantage en termes d'informations et concentre les pouvoirs est en effet susceptible de compromettre le système de freins et de contre-poids (« checks and balances »). Les auteurs de la motion omettent toutefois de mentionner que le règlement d'organisation permet de pallier certains points critiques³. Ainsi, le CA peut, s'il le juge pertinent, faire appel à des collaborateurs et à des tiers pour des conseils ou pour la prise de décision. De plus, une personne cumulant les deux fonctions est à même d'informer le CA de manière précise et de faire bénéficier les discussions de ses connaissances approfondies, ce qui se répercute favorablement sur la qualité et l'efficacité du travail du conseil et peut raccourcir les délais de traitement des affaires.

Le gouvernement est tout à fait conscient des aspects critiques liés à l'exercice d'un double mandat et désapprouve en principe ces derniers, tout particulièrement dans des configurations à long terme. Il est toutefois persuadé que les cumuls de fonctions peuvent s'avérer bénéfiques pour les hôpitaux tant publics que privés, en particulier dans les situations exceptionnelles ou transitoires, et permettre des avancées rapides et efficaces s'agissant de questions stratégiques importantes⁴. Confier la présidence du CA et celle de la direction à la même personne devrait toutefois être réservé à des cas exceptionnels en vertu du principe de la dissociation des fonctions⁵.

Le Conseil-exécutif est naturellement prêt à renforcer son devoir de surveillance envers les hôpitaux publics en cas de double mandat. Il dispose à cet effet de différents instruments qui ont fait leurs preuves depuis longtemps. Les prescriptions du droit des sociétés et de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) relatives aux hôpitaux publics ont été renforcées dans la Stratégie de propriétaire du canton de Berne pour les centres hospitaliers régionaux (CHR) et les services psychiatriques régionaux (SPR). Par ailleurs, le controlling des participations du canton de Berne pose le fondement conceptuel de la surveillance exercée par le Conseil-exécutif sur les entreprises, participations et institutions cantonales. Il définit en particulier les stratégies de surveillance, les profils d'exigences pour la représentation cantonale au sein des conseils de fondation et d'administration ainsi que les éléments clés du compte rendu au Conseil-exécutif. Ce dernier se penche en outre sur des questions stratégiques spécifiques en fonction des besoins et il encadre étroitement les hôpitaux lors de situations exceptionnelles ou transitoires. Il a ainsi chargé le président du CA du groupe de l'Île de procéder à une réorganisation stratégique du groupe et de contrôler la composition du CA et de la direction générale. Le mandataire rend régulièrement compte au gouvernement des résultats, objectifs et mesures.

² Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise, 2016, principe 12 (p. 10) et principe 14 (p. 11)

³ Ibidem, principe 11 (p.10)

⁴ Administration fédérale des finances, op. cit., principe 3, p. 25 : « Un membre de la direction devrait toutefois pouvoir à titre exceptionnel faire partie du conseil d'administration ou du conseil d'institut si cela est requis en raison d'intérêts de l'entreprise. »

⁵ Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise, principe 19 (p. 12)

Le Conseil-exécutif considère que la proposition des motionnaires d'adapter les dispositions de la LSH n'est pas un moyen approprié d'écarter le risque de mauvaise gestion. Il est au contraire convaincu qu'une telle réglementation provoquerait des distorsions de concurrence entre les hôpitaux publics et privés, dont une partie des coûts est prise en charge par le canton de Berne pour les uns comme pour les autres dès lors que l'établissement dispose d'un mandat de prestations et figure sur la liste des hôpitaux. Dans des situations exceptionnelles et transitoires, la réglementation souhaitée serait une entrave à la flexibilité requise et empêcherait des réactions et ajustements rapides. Au vu des motifs précités, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil