



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 178-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.232

Déposée le : 10.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Ritter (Burgdorf, pvl) (porte-parole)
Leuenberger (Bannwil, UDC)
Zryd (Magglingen, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1462/2020 du 9 décembre 2020
Direction : Direction des finances
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption et classement**

Renforcer, au moyen de la stratégie de propriétaire, la transparence des entreprises dont le canton est actionnaire

Le Conseil-exécutif est chargé des tâches suivantes :

1. Dans les entreprises dont le canton est partie prenante, le Conseil-exécutif impose des règles de transparence par le biais de sa stratégie de propriétaire. Ces règles comprennent pour le moins la publication des rapports de gestion. Le Conseil-exécutif détermine les mesures à prendre par le canton si des entreprises refusent de faire preuve de la transparence requise par ce dernier en tant que détenteur d'une partie de leur capital.
2. Le canton applique une stratégie de propriétaire exigeant la transparence en se fondant sur le principe de proportionnalité : lorsque le droit supérieur exige une transparence étendue (p. ex. pour des sociétés cotées en bourse), aucune démarche n'est nécessaire. Si la participation du canton est minime (p. ex. en dessous de 3 % des voix, de manière analogue au seuil inférieur applicable aux participations à des sociétés cotées aux bourses suisses), il est également possible de renoncer à toute démarche.

Développement :

Les entreprises dans lesquelles le canton de Berne a une participation ne convainquent pas totalement en matière de transparence (à l'exemple de Schulverlag plus AG ou de Bedag SA). Les motionnaires estiment que les entreprises se trouvant pour part en mains du canton devraient montrer l'exemple en ce qui concerne la transparence de leur gestion. Le meilleur moyen d'y parvenir est de mettre en œuvre une stratégie de propriétaire en ce sens ; l'autre option, qui consiste à légiférer pour « contraindre » les entités en question à appliquer des règles de transparence, ne va pas sans susciter des doutes sous l'angle

du droit public (primauté du droit fédéral) : à cet égard, voir aussi la réponse du Conseil-exécutif à la motion retirée 254-2019 « Rapports d'activité publics pour plus de transparence de la part des entreprises parapubliques ». Pour sa part, la présente intervention demande une mise en œuvre modérée et respectueuse du principe de proportionnalité. Il incombe au canton de fixer dans sa stratégie de propriétaire les démarches à entamer s'il ne parvient pas à imposer le respect de ses règles de transparence à une entreprise ; dans un tel cas, il pourrait par exemple envisager de se retirer de cette dernière.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires exigent que le canton de Berne impose le plus possible la transparence, par le biais de sa stratégie de propriétaire, aux entreprises dans lesquelles il détient des participations. A cet effet, ils demandent que soient publiés au minimum les rapports de gestion de celles-ci et que l'application de la stratégie de propriétaire se fonde sur le principe de proportionnalité. Le canton devrait en outre fixer dans sa stratégie de propriétaire les démarches à entreprendre s'il ne parvient pas à imposer le respect de ses règles de transparence à une entreprise.

Dans sa réponse à la motion 254-2019 Ritter (Berthoud, pvl) « Rapports d'activité publics pour plus de transparence de la part des entreprises parapubliques », le Conseil-exécutif avait déjà examiné précisément le sujet de la publication des rapports de gestion. L'auteur de la motion demandait que les entreprises parapubliques bernoises soient tenues par la loi de rendre publics leurs rapports d'activité. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif avait expliqué, en résumé, qu'il n'était pas certain qu'une obligation de publication inscrite dans une loi cantonale puisse être considérée comme admissible, parce qu'elle serait dans une certaine mesure en contradiction avec le droit fédéral. Mais le Conseil-exécutif avait rappelé par ailleurs que la majorité des entreprises dans lesquelles le canton détient une participation publiaient déjà leur rapport d'activité, et que c'était notamment le cas des participations importantes du point de vue financier, économique et politique. Le Conseil-exécutif avait rejeté la motion, tout en reconnaissant toutefois qu'il considérait qu'une politique de l'information transparente était fondamentalement souhaitable et qu'il s'emploierait lorsque c'était utile à trouver des solutions consensuelles avec les entreprises pour qu'elles publient leur rapport de gestion.

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 ») dans le but d'instaurer un instrument de pilotage et de surveillance moderne et adapté. Dans ces « Lignes directrices », le canton fixe en sa qualité de propriétaire les principes et instruments les plus importants aux plans de la conduite, du pilotage et de la surveillance des entreprises dans lesquelles il détient des participations. Les « Lignes directrices » s'appliquent aux Directions et à la Chancellerie d'Etat à titre d'instructions contraignantes. Elles n'ont pas force obligatoire pour les organisations chargées de tâches publiques, mais indiquent à celles-ci les intentions du canton au sujet de leur conduite, de leur pilotage et de leur surveillance. Comme mentionné plus haut, les relations entre le canton et les entreprises dont il est actionnaire ne sont pas régies par les « Lignes directrices », mais par le droit auquel les participations cantonales sont assujetties (en particulier les lois spéciales cantonales ou le Code des obligations). Les « Lignes directrices » prévoient toutefois de promouvoir la transparence d'une part en exigeant la publication des informations générales et des indicateurs des participations les plus importantes sur le site internet de la Direction des finances, et d'autre part en prescrivant à celles-ci l'obligation de publier désormais leur rapport de gestion. Le Conseil-exécutif satisfait ainsi l'exigence des motionnaires quant au renforcement de la transparence des entreprises dont le canton est propriétaire et affirme en même temps, dans un document stratégique, son attitude positive à l'égard d'une politique d'information transparente.

Mais comme indiqué plus haut, une telle injonction du canton n'est pas contraignante pour l'entreprise concernée. En réalité, les participations cantonales n'appartiennent pour la plupart pas uniquement au

canton et il doit par conséquent respecter les droits des actionnaires minoritaires, sans parler des cas où il est lui-même actionnaire minoritaire et où il ne peut imposer d'exigence quant à la publication du rapport de gestion sans l'approbation des autres actionnaires.

Le Conseil-exécutif estime que les nouvelles « Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques » satisferont les exigences de transparence proportionnée. Avec les stratégies de propriétaire, elles lui permettront de clarifier ses attentes en matière de transparence vis-à-vis des entreprises dans lesquelles le canton détient des participations.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif ne juge pas pertinent d'inscrire dans la stratégie de propriétaire, comme l'exigent les motionnaires, les mesures à prendre par le canton au cas où les règles de transparence ne puissent pas être imposées. Le fait que le canton détienne ou non une participation dépend de nombreux facteurs. Pour déterminer si une participation se justifie (encore), il ne faudrait par exemple pas uniquement se fonder sur le fait que les règles de transparence fixées par le canton sont ou non respectées. Cela vaut en particulier lorsque le canton de Berne ne détient qu'une participation minoritaire.

Les deux points de l'intervention contiennent des exigences dont le Conseil-exécutif soutient une partie (publication des rapports de gestion), mais en rejette une autre (voir le précédent paragraphe). Tout compte fait, le Conseil-exécutif approuve dans les grandes lignes la motion, et soutient son exigence de davantage de transparence des entreprises dont le canton est actionnaire. Il tiendra compte de cette demande dans les nouvelles Lignes directrices sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques. Le Conseil-exécutif propose donc d'**adopter** la présente motion et de la **classer**.

Destinataires

– Grand Conseil