

La gouvernance des entreprises publiques dans le canton d'Argovie

En adoptant, le 7 mars 2007, des directives sur la gouvernance des entreprises publiques, le Conseil d'État argovien a fait que le canton a été un des premiers à traiter, aux plans systématique et conceptuel, la question du pilotage des participations publiques. Le concept adopté a, entre-temps, trouvé sa place, autant en ce qui concerne son contenu que la méthode. La problématique est devenue, par ailleurs, un important sujet de débat quotidien.



En raison de la grande disparité des participations, qui partent de très faibles intérêts dans l'agriculture pour aboutir à la banque cantonale, il est prévu d'adapter le pilotage aux profils de chacune. Photo: www.akb.ch

Une gouvernance des entreprises publiques en construction

La question de la gouvernance des entreprises publiques argoviennes s'est posée lors de la révision de la loi sur la banque cantonale, de la loi sur l'assurance des bâtiments ainsi que par des interventions parlementaires débattant de divers aspects de la question à la lumière de l'expérience accumulée. Un autre fait a aussi joué un rôle décisif: le portefeuille des participations s'est accru au fur et à mesure des années et il avait besoin



Basilius Scheidegger
Chef de la section Politique financière et participations, suppléant du directeur de la division Finances, Département des finances et ressources du canton d'Argovie, Aarau

d'une analyse stratégique et d'un suivi central au niveau cantonal pour améliorer son efficacité et lui permettre de remplir les tâches publiques déléguées. Les réflexions menées au plan fédéral sur la question ont aussi été utiles, bien qu'au niveau cantonal l'environnement et les ressources disponibles soient décisives dans l'encadrement de la gouvernance des entreprises publiques. La responsabilité du suivi central des participations publiques a été transférée à la division Finances, les directives actuelles ont été élaborées, tout le portefeuille des participations a été revu, afin que son contenu soit bien utile à l'accomplissement des tâches légales, et chaque participation a été pourvue d'une stratégie de propriétaire.

Les directives: un système de pilotage

Les directives sur la gouvernance des entreprises publiques règlent les rapports entre le canton d'Argovie et ses participations (voir encadré 1). Elles répartissent les rôles et les compétences à l'intérieur du canton. Elles définissent les processus et la méthodologie du suivi central des participations, de même

que les instruments de pilotage. Elles donnent, en outre, des directions sur divers aspects de l'organisation interne des entreprises.

Dans le canton d'Argovie, la responsabilité des tâches légales – soit leur exécution par les participations publiques – et du contrôle des prestations fournies revient au département spécialisé. Le département des finances évalue les aspects entrepreneuriaux qui concernent les dividendes, les finances d'entreprise et les risques, et il veille à ce que la procédure dans la gestion des participations soit homogène ainsi qu'au développement de la méthodologie. Les départements spécialisés et le département des finances élaborent en commun avec chaque participation les stratégies de propriétaire.

En ce qui concerne l'organisation interne des participations publiques, les directives prévoient, par exemple, que la composition du conseil d'administration suivent certains critères techniques: tous les savoir-faire nécessaires pour l'entreprise doivent y être présents, afin de permettre au conseil d'administration de mener un travail approfondi et de prendre des décisions de fond, et donc d'assumer ses responsabilités. La représentation du canton ou une composition du conseil qui reflèterait le poids des partis n'est pas prévue, sauf dans des cas exceptionnels et spécifiques où cela s'avérerait nécessaire. Il s'agit, par-là, de séparer les responsabilités et

donc de conserver intacte la capacité d'action politique, que les intérêts divergents et les questions de loyauté pourraient compromettre en cas de conflit. Cette séparation des rôles et des responsabilités ne renforce pas seulement la marge de manœuvre des responsables politiques, mais aussi celle des personnes chargées de la bonne marche de l'entreprise.

Les instruments de pilotage

En raison de la grande disparité des participations, qui partent de très faibles intérêts dans l'agriculture pour aboutir à la banque cantonale, il est prévu d'adapter le pilotage aux profils de chacune.

Le Conseil d'État adopte pour chaque participation une stratégie de propriétaire avec des objectifs qui s'adressent à l'entreprise et des axes stratégiques qui reproduisent les actions envisagées par le canton. La stratégie de propriétaire est élaborée en coopération avec les représentants des participations sur la base d'un guide systématique. Celui-ci liste les différents éléments qui peuvent figurer dans une telle stratégie et qui doivent être retenus suivant le cas. L'importance de la participation détermine l'étendue et le contenu de la stratégie, afin que ses objectifs soient judicieux, concis, réalisables et compréhensibles. La réalisation des objectifs est mesurée et évaluée dans un rapport annuel à l'aide d'indicateurs comprenant des valeurs à atteindre. Les demandes provenant des participations sont le plus possible englobées dans les stratégies de propriétaire afin de favoriser leur acceptation et leur mise en œuvre par ces dernières. Les stratégies de propriétaire sont revues périodiquement et adaptées si nécessaire.

Des entretiens de propriétaire à intervalles réguliers, structurés quant à leur contenu, aident à consolider le dialogue et la compréhension commune des tâches publiques à exécuter. Des problèmes en suspens et des possibles conflits d'objectifs peuvent ainsi être appréhendés si nécessaire, autant du côté de l'entreprise que des décideurs politiques, et résolus. La responsabilité des prestations à fournir demeure, toutefois, à l'organe supérieur de gestion. Cela répond à sa responsabilité dans l'exécution des tâches déléguées, alors que le Conseil d'État doit les garantir.

Un autre facteur d'influence est la participation aux assemblées de propriétaires sur la base d'une analyse précise des ordres du jour et en accord avec toutes les administrations concernées. Un dialogue continu et précoce avec les représentants des participations permet, dans la très large majorité des cas, de ne pas voir apparaître de conflits concernant les

Encadré 1

Les 34 participations du canton d'Argovie

Les directives sur la gouvernance des entreprises publiques définissent les participations comme un établissement autonome de droit public ou une société relevant du droit des obligations auquel le canton participe en tant que propriétaire ou organisme responsable et qui assume des tâches cantonales décentralisées. Les participations ne comprennent pas de fondations ou d'associations.

La majorité des participations sont organisées en sociétés anonymes. Les autres sont des établissements cantonaux ou intercantonaux, des SARL, des coopératives et des sociétés simples, cette dernière forme légale devant demeurer l'exception en raison des responsabilités solidaires. Le taux de participation s'étage de 0,6% à 100%; leur valeur comptable était de 353 millions de francs (suivant la valeur nominale des parts) en 2011. Comme ces participations accomplissent des tâches publiques consignées dans la loi, elles sont comprises dans le patrimoine administratif. Une évaluation au prix du marché n'a, tout au plus, d'intérêt qu'en cas de cession, ce qui demanderait, dans de nombreux cas, une modification de la législation. Comme les parts ne sont guère négociées, il est difficile d'estimer leur valeur de marché; elle devraient, toutefois, représenter un multiple de leur valeur comptable.

Liste des participations

Aargauische Gebäudeversicherung, Aargauische Kantonalbank, Aargauische Pensionskasse, Aargo-Holz AG, AEW Energie AG, Axpo Holding AG, BDWM Transport AG, BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, Fachhochschule Nordwestschweiz, Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG, Genossenschaft zur Produktion und Vermittlung von amerikanischem Unterlagenholz im Inland zur Reberveredlung, Infosolar Genossenschaft, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, IPM Institut für Public Management GmbH, Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG, Kraftwerk Ryburg-Schwörstadt AG, Limmattalbahnhof AG, NSNW AG, OBTG Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft, Psychiatrische Dienste Aargau AG, Raurica Waldholz AG, Schulverlag plus AG, Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft, Schweizerische Nationalbank, Schweizer Rheinsalinen AG, Sondermülldeponie Kölleken, SVA Aargau Sozialversicherung, Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft, Tarifverbund A-Welle, Viacar AG, Wynental- und Suhrentalbahnhof AG, Zentrum für Demokratie Aarau.

ordres du jour des assemblées de propriétaires. Certains points y figurant ont, cependant, déjà été rejetés sur décision du Conseil d'État. Comme, en fin de compte, le propriétaire approuve les comptes annuels et désigne l'organe supérieur de gestion, l'intérêt pour un dialogue continu est mutuel.

Citons également, dans les instruments de pilotage, l'adaptation des bases juridiques, soit au niveau législatif soit en modifiant les statuts des entreprises concernées, en cas de changements des conditions-cadres.

Tâches du suivi central

Le suivi central des participations constitue une tâche transversale qui dépend de la section Politique financière et participations de la division Finances du Département des finances et ressources. Il doit assurer que les instruments de pilotage évoqués soient employés de manière appropriée; il doit aussi vérifier que le pilotage et le contrôle des participations soient le plus cohérent possible au sein des départements. Il assure un échange continu au travers d'un groupe de contact interdépartemental. Le suivi central des participations ne se préoccupe pas seulement du déroulement annuel des processus, il est également chargé de l'évolution de la méthodologie. La gestion active du portefeuille des participations fait également partie du suivi central; on entend par-là l'établissement de nouvelles participations ou des cessions selon les nécessités des tâches publiques, ainsi que différentes analyses spécifiques destinées aux départements et au Conseil d'État, portant par exemple sur la structure et l'importance des honoraires des organes supérieurs de gestion ou la rédaction d'un guide en ce domaine. Un système approprié d'analyse des risques est actuellement en cours d'élaboration.

Exemples issus de la pratique

La Banque cantonale argovienne constitue un bon exemple des bénéfices que procure une gouvernance systématique des entreprises publiques. Son pilotage a subi des changements significatifs ces dernières années. C'est ainsi que la gouvernance interne a été modernisée et que l'élection au conseil d'administration, qui se faisait historiquement au prorata des partis, suit désormais des critères fonctionnels et techniques. Avant la dernière élection au conseil d'administration, une offre publique a été lancée pour la première fois et une procédure d'évaluation analogue à celle du secteur privé a été menée. Il en a résulté un choix bien plus important de personnalités qualifiées. Le Grand Conseil,

qui procède à la désignation, était également convaincu des vertus de la nouvelle procédure et avait soutenu la proposition du Conseil d'État.

AEW Energie AG constitue un autre bon exemple, l'établissement public ayant été transformé en société anonyme. La modernisation de la gouvernance a concerné le conseil d'administration qui a été séparé du canton, des critères fonctionnels ont été appliqués et les dividendes ont été augmentés. L'entreprise est un bon exemple de coordination continue par des entretiens de propriétaire réguliers.

La problématique en matière stratégique et opérationnelle que présentent actuellement les trois établissements hospitaliers est intéressante et riche en exigence. Ils ont déjà été transformés en sociétés anonymes. Le conseil d'administration a été séparé des autorités cantonales. Les comptes se sont conformés aux recommandations de Swiss GAAP FER, selon une intervention du Conseil d'État, ce qui a amélioré la transparence et la comparabilité. Les entreprises sont depuis 2012 propriétaires de leur immobilier. Cet exemple montre également que seule une définition claire des rôles et leur séparation – couplées à un dialogue permanent et une intense coordination – peut conduire au succès.

Expériences

On peut dire que le canton d'Argovie a, jusqu'à présent et dans l'ensemble, fait de très bonnes expériences avec l'introduction du suivi central et du système de pilotage des participations. Celui-ci a permis d'améliorer la cohérence de ce dernier au niveau de l'administration, du Conseil d'État et du Parlement. Il est particulièrement évident que le pilotage des participations n'est plus seulement situationnel, mais qu'il donne lieu à des débats approfondis où stratégiques. Ces derniers sont conduits de manière très engagée et doivent être pris pour une volonté d'amélioration incontestée, commune à tous les intéressés. Les discussions ne comprennent plus seulement la manière de satisfaire aux tâches publiques qui incombent aux participations; les problèmes entrepreneuriaux et stratégiques ainsi que leurs conséquences sur les participations y ont également une place qui leur est propre. Tous les aspects sont mis sur la table, ce qui profite à la stabilité à long terme des entreprises et optimise leur développement, fortifie leur professionnalisme, fait évoluer le système de pilotage et, globalement, améliore l'exécution des tâches publiques. La transparence et les processus structurés du pilotage impliquent que tous

les responsables et spécialistes sont intégrés à la formation d'une volonté commune. La clarification des rôles a permis de prendre conscience des conflits d'intérêts; les doubles responsabilités éventuelles sont identifiées et séparées de façon autonome par les personnes concernées.

Le suivi actif entraîne une révision constante des participations, autant en ce qui concerne leur type que leur étendu, ce qui amène le portefeuille des participations à évoluer continuellement. L'introduction de la gouvernance des entreprises publiques a mené à la cession de plusieurs petites participations qui ne servaient plus à l'accomplissement des tâches cantonales ou qu'il fallait adapter à l'évolution des conditions-cadres (coopératives agricoles, Batrec AG, publis Public Infoservice AG, SLS Techno Trans AG, Busbetrieb Aarau AG, Haute école suisse des sciences agronomiques). Des participations ont été constituées, ont fusionné ou ont été externalisées – souvent en collaboration avec d'autres cantons sur la base de conventions d'actionnaires – là où l'exécution des tâches le rendait nécessaire: par exemple NSNW AG, responsable de l'entretien des autoroutes dans le Nord-Ouest de la Suisse, Schulverlag plus AG (avec fusion de l'entreprise bernoise et argovienne), Viacar AG, une entreprise de logiciels pour les Offices des transports routiers, Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG et BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau qui a dû être externalisée en raison des modifications apportées à la législation fédérale.

citoyens du bon accomplissement des tâches publiques.

En 2009, Avenir Suisse avait étudié les systèmes de gouvernance des entreprises publiques dans *Les cantons en tant que holding*; il avait accordé la première place au canton d'Argovie et avait jugé son système de pilotage très positif. Cela nous a naturellement réjouis, mais nous sommes également conscients que la question n'est pas encore épuisée. On cherchera encore à rendre le système de pilotage le plus efficace et judicieux possible, en profitant des expériences parfois semblables parfois divergentes de la Confédération, des cantons et de la doctrine.

Au regard de ces mêmes expériences, le Conseil d'État a décidé l'automne dernier de réviser les directives sur la gouvernance des entreprises publiques. L'objectif est d'encore renforcer la cohérence du pilotage, d'améliorer les flux d'information et en même temps de simplifier le système. ■

Perspectives

Le pilotage des entreprises publiques donnera encore lieu à des discussions. Les raisons en sont nombreuses: en dehors de la complexification des exigences légales en matière de gouvernance d'entreprises et de l'attention redoublée des médias, il faut d'abord considérer que les tâches publiques traditionnellement décentralisées – pensons à la banque cantonale, aux entreprises électriques ou aux hôpitaux – jouent toujours un rôle important dans la discussion publique. En plus, il faut considérer le fait que différentes tâches publiques ont été externalisées pendant les années passées. Le canton d'Argovie a également enrichi son portefeuille de quelques nouvelles participations importantes. Plus le poids et la part des tâches publiques externalisées de l'administration centrale augmentent, plus le pilotage de ces entreprises par le politique et la collaboration entre ces deux entités prennent d'importance. Malgré les externalisations, les politiques demeurent redevables envers leurs

Encadré 2

Un des premiers objectifs: la transparence

La transparence vis-à-vis du Parlement et du public a été, depuis le début, un des principaux objectifs poursuivis par la gouvernance des entreprises publiques dans le canton. La publication des stratégies de propriétaire, le recensement détaillé des participations dans les comptes annuels cantonaux, un rapport les concernant à mi-année et une feuille d'information les exposant in-extenso représentent autant de gages de crédibilité, de confiance et de fiabilité. La page Internet www.ag.ch/beteiligungen permet de s'informer sur les participations cantonales.