



Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit  
Fondation pour la collaboration confédérale  
Fondazione per la collaborazione confederale  
Fundaziun per la collavuraziun federala

31<sup>e</sup> séminaire «Gouverner aujourd'hui», Interlaken, 10 janvier 2019

# Les enjeux d'une bonne gouvernance entre entreprises publiques et pouvoirs publics

**Dominique Alain Freymond**

Co-animateur de l'acad et administrateur indépendant  
dominique.freymond@alderus.ch – T +41 79 406 34 28  
www.alderus.ch - www.acad.ch

# Dominique Alain Freymond

**Experience - Expertise - Perspective**

**Stratège**



**Fou du Roy**



**Bâtitteur de ponts**



**Administrateur  
indépendant depuis 1997**

# Gouvernement d'entreprise

## Bref rappel des fondamentaux



- Définition
- Conformité
- Quatre tâches principales
- Cinq autres responsabilités

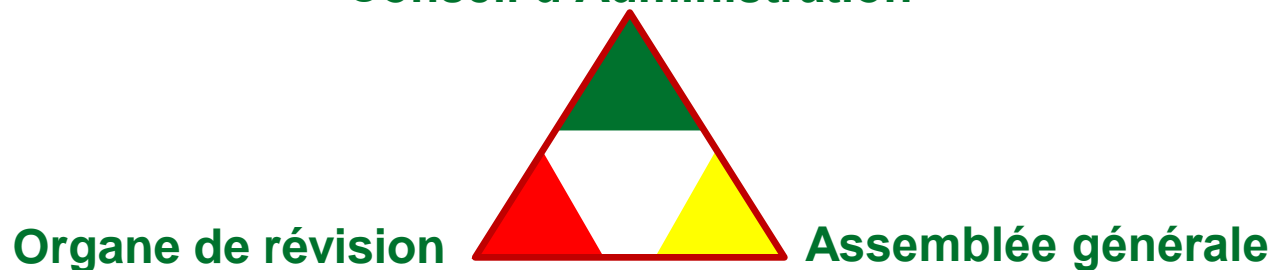
# Définition

## Selon le code suisse de bonne pratique (2014)

«Le gouvernement d'entreprise désigne l'ensemble des principes qui, tout en maintenant la capacité de décision et d'efficacité, visent à instaurer au plus haut niveau de l'entreprise, dans l'intérêt des actionnaires, la transparence et un rapport équilibré entre les tâches de direction et de contrôle»

- «Le gouvernement d'entreprise englobe toutes les questions d'organisation et de structures qui sont en rapport direct ou indirect avec la protection des actionnaires». Il concerne trois organes officiels:

### Conseil d'Administration



# Suis-je conforme ?

---

**Au code des obligations et aux règles de bonne pratique ?**

- Forme juridique de l'entreprise
- Secteur d'activité
- Profil des actionnaires/propriétaires
- Structure de l'actionnariat
- Composition du Conseil
- Personnalités impliquées
- Cotation en bourse

**ÇA DÉPEND !**

**IL N'Y A PAS DE  
VÉRITÉ ABSOLUE**



# La formulation juridique des attributions

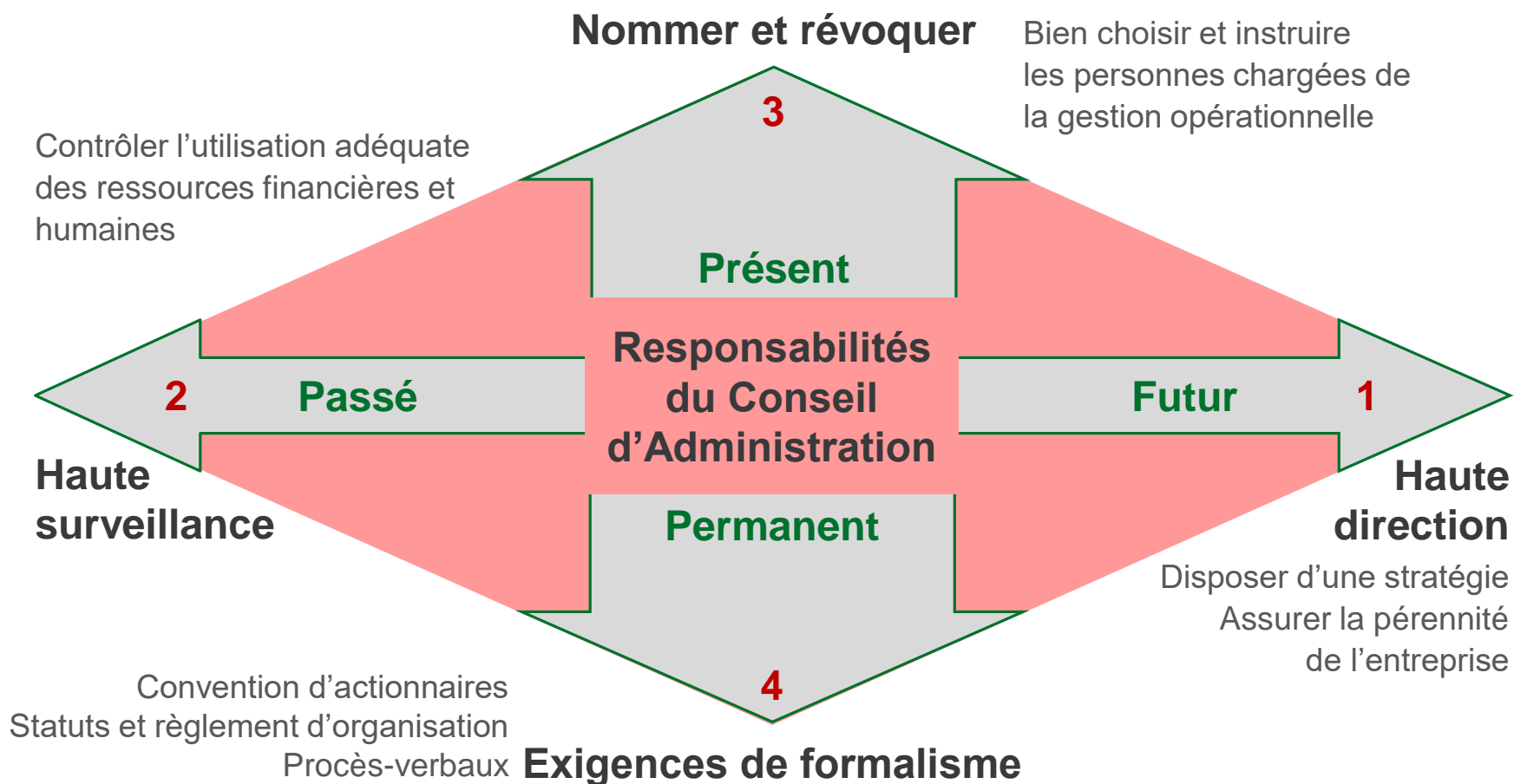
## Attributions intransmissibles et inaliénables

1. Exercer la **haute direction** de la société et établir les instructions nécessaires
2. Fixer l'**organisation**
3. Fixer les principes de la comptabilité et du contrôle **financier** ainsi que le plan financier pour autant qu'il soit nécessaire à la gestion de la société
4. **Nommer et révoquer** les personnes chargées de la gestion et de la représentation
5. Exercer la **haute surveillance** sur les personnes chargées de la gestion pour s'assurer notamment qu'elles observent la loi, les statuts, les règlements et les instructions données
6. Etablir le **rapport de gestion**, préparer l'assemblée générale et exécuter ses décisions
7. Informer le juge en cas de **surendettement** (art. 725 CO)



# Quatre responsabilités principales

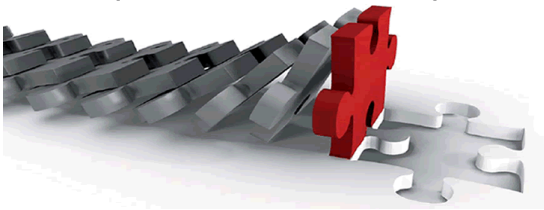
## Résumé pragmatique des attributions du code des obligations



# Cinq autres responsabilités

Ces thèmes doivent être régulièrement traités

**5** - Analyse et **gestion**  
**des risques prospective**  
(rapport annuel)



**6** - Gestion de **toutes**  
**les parties prenantes**



**8** - Protection de  
la **réputation**



**7** - Politique d'**innovation**  
dont la transformation digitale



**9** - **Auto-évaluation** du Conseil





# Quizz en guide d'introduction

**Comme membre du Conseil d'administration d'une entreprise publique, je considère que je suis avant tout responsable vis-à-vis de qui ?**

Actionnaires (AG)

Autres administrateurs

Citoyens

Clients / usagers

Collaborateurs

Direction générale

Entreprise (intérêt supérieur)

Gouvernement (Exécutif)

Moi-même

Parlement (Législatif)

Président du Conseil


Indiquez vos priorités  
de 1 à 11

1 étant le plus important,  
11 le moins important

# Gouvernance des entreprises publiques

---

## Cinq principaux enjeux

1. Pourquoi et comment ?
2. Quelles relations ?
3. Quelles attentes?
4. Qui ?
5. Comment gérer le pouvoir ?

# 1<sup>e</sup> enjeu - Pourquoi et comment ?

Quelles raisons de détenir des participations et sous quelle forme ?



- L'Etat ne peut avoir que quatre principales raisons pour détenir des participations dans des entreprises publiques.

# Pourquoi détenir des participations ?

## Quatre raisons principales

### Participations stratégiques

- Développement économique ou technologique: par ex. une banque ou un service industriel.

### Participations financières

Partie du capital d'une personne morale (SA, coopérative ou fondation) dans un but de rendement financier.

### Participations tactiques, de soutien

- Caution pour intéresser d'autres acteurs: par ex. les installations de remontées mécaniques.

### Participations personnelles

- L'Etat est représenté au sein du Conseil d'administration sans participer au capital: par ex. Retraites Populaires.



# Choisir la bonne forme juridique

## Du service de l'Etat à la société anonyme cotée, 5 formes possibles

### Le service de l'Etat ou régie autonome

- CHUV: Centre hospitalier universitaire vaudois à Lausanne
- SiL: Services industriels à Lausanne



### L'établissement de droit public fédéral ou cantonal, indépendant de l'Etat et doté de la personnalité juridique.

- ECAB: Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments ECAB, Fribourg
- SERV: Assurance suisse contre les risques à l'exportation à Zurich



### L'entreprise publique, société anonyme de droit public

- 2m2c: Montreux Music & Convention Centre, SA au capital de 1 MCHF détenue à 100 % par la commune de Montreux.



### L'entreprise privée avec participation majoritaire ou minoritaire de l'Etat

- Romande Energie Holding SA avec comme actionnaires l'Etat de Vaud (38.6%), les communes vaudoises (13.82%) et des actionnaires institutionnels ou privés.



### La fondation à but social, avec un financement de l'Etat

- Fondation Les Oliviers à Lausanne pour aider les personnes en dépendance



# 2<sup>e</sup> enjeu: Quelle relation ?

**Comment clarifier les différents rôles de l'Etat ?**



- Les différents rôles de l'Etat sont contradictoires, génèrent des conflits réels ou perçus, en plus complexifiés par des enjeux de pouvoir et l'actualité politique.

# Différents rôles, parfois contradictoires...

## Sept rôles possibles, avec un mélange des postures

### Propriétaire

- Entreprise de droit public détenue à 100 %

### Actionnaire majoritaire ou minoritaire

- Entreprise mixte ou société anonyme (cotée ou non cotée)

### Législateur

- Edicte des lois et règlements définissant des conditions cadres et alloue des budgets

### Surveillant et contrôleur

- Contrôle l'utilisation des budgets et l'application des lois

### Régulateur

- Régule et contrôle le marché sur certains aspects spécifiques

### Garant

- Garantie financière

### Client

- Signature d'un contrat de prestations annuels



# A chaque niveau ses responsabilités

## Respecter la hiérarchie des compétences





# 3<sup>e</sup> enjeu: Quelles attentes ?

**L'importance de clarifier, à l'avance, toutes les attentes de l'Etat**



- Au-delà des aspects financiers, l'Etat a de nombreuses attentes directes, indirectes, voire juste suggérées et parfois contradictoires.

# Grande variété et fluctuation des attentes

## Parfois difficilement mesurables ou pas clairement exprimées

### Financières directes

- Impôts et TVA
- Intérêts sur capital de dotation
- Dividendes ou valorisation de l'action

### Financières indirectes

- Des redevances pour l'utilisation du domaine public

### Prestations

- Mise en œuvre d'une politique des soins à domicile

### Appui à une politique spécifique

- Développer une politique en faveur de la mobilité

### Autres attentes indirectes

- Appui à la création d'emplois locaux ou à l'économie locale

### Attentes non exprimées

- Choix politique d'un administrateur ou directeur

### Charbon: Romande Energie fait machine arrière

28.06.2010 14:04



L'Allemagne compte de nombreuses centrales à charbon (ici à Cottbus). [Reuters]

Romande Energie et Groupe E ne misent plus sur le charbon pour produire de l'électricité. A la satisfaction des écologistes, les deux sociétés renoncent au projet de centrale à Brunsbüttel, en Allemagne. Le groupe grison Repower reste en revanche engagé.

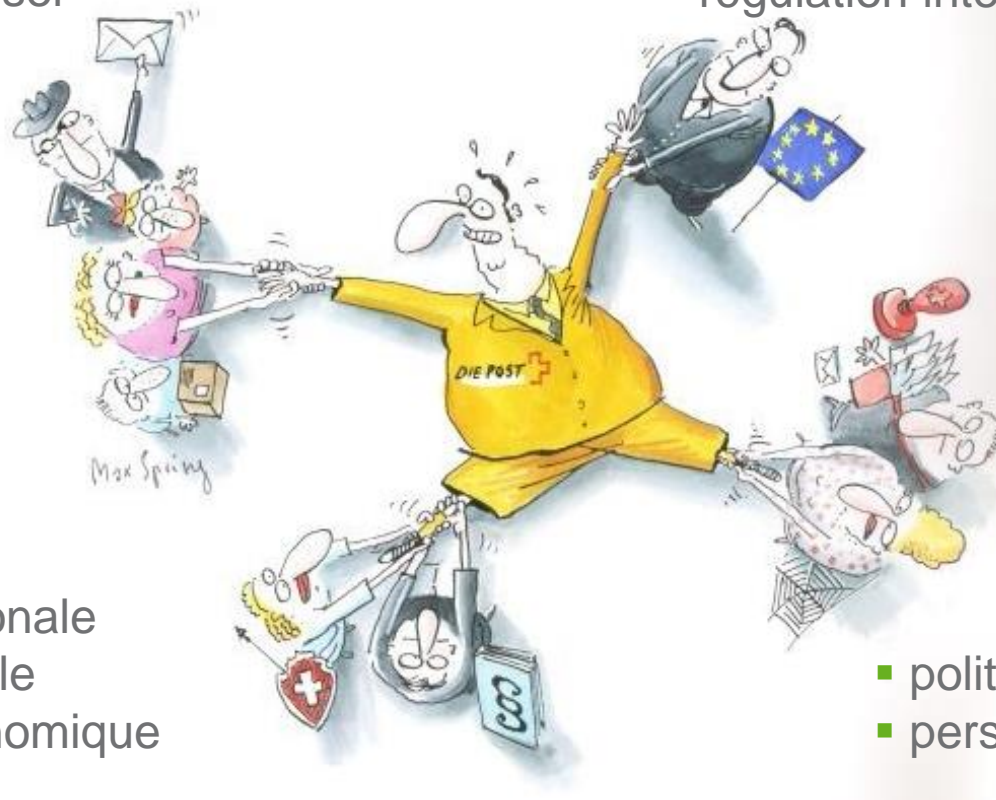
"En l'état actuel", Romande Energie renonce à investir dans toute nouvelle centrale électrique à charbon, a déclaré lundi matin à Morges (VD) son directeur général. Pierre-Alain Urech s'exprimait peu après l'annonce officielle des deux entreprises électriques de mettre un terme à leur implication dans le projet "énorme" de Brunsbüttel, au nord de l'Allemagne.



# Multiplicité des exigences

## Comment gérer les contradictions et selon quels critères ?

- protection des consommateurs
- service universel
- droit en vigueur au sein de l'UE
- régulation internationale



- politique régionale
- politique fiscale
- politique économique
- politique sociale
- personnel de la Poste

# 4<sup>e</sup> enjeu: Qui ?

## Qui choisir pour représenter les intérêts de l'Etat ?



- Les habitudes d'envoyer un membre de l'Exécutif ou du Législatif dans un Conseil d'administration ont encore la vie dure sur le plan cantonal et communal.

# Six types de représentations

## De la représentation démocratique à celle des compétences

### Représentant de l'Exécutif

- + Lien direct avec le propriétaire
- Conflits d'intérêts potentiels et contraintes de disponibilité

### Représentant du législatif

- + Lien direct avec le législatif.
- Conflits d'intérêts potentiels et approche parfois politisée

### Représentant officiel

- + Clarté et efficacité de la représentation.
- Voix prépondérante au sein du CA

### Administrateur indépendant avec lettre de mission

- + Clarification des attentes selon la qualité de la lettre de mission
- Manque de flexibilité ou retard dans la prise de décision

### Administrateur indépendant sans lettre de mission

- + Responsabilisation de l'administrateur.
- Lien avec l'Etat par le président et le directeur

### Représentants des parties prenantes

- + Représentation du personnel, des salariés, des syndicats, etc.
- Eventuel conflit de loyauté



16  
représentants des travailleurs



8  
représentants de la  
Confédération



16  
représentants des employeurs

# suva

## Conseil de la Suva 2014 - 2019

### Membres du Conseil d'administration

Le Conseil d'administration se compose de plusieurs membres.

Président : M. Daniel Brélaz, Représentant de l'Etat de Vaud  
Vice-président : M. Alain Gilliéron, Syndic, Prilly

M. Jean-Pierre Aebly, Conseiller municipal, Bussigny  
M. Thierry Amy, Syndic, Cugy  
M. Stefano Brunetti, Représentant des milieux économiques, Lausanne  
M. Georges Cherix, Syndic, Villars-Sainte-Croix  
M. Jean-François Clément, Syndic, Renens  
M. Alain Clerc, Syndic, Saint-Sulpice  
M. Kilian Duggan, Conseiller municipal, Lutry  
M. Thierry Gay-Croslier, Représentant de la section SEV'd  
Mme Florence Germond, Conseillère municipale, Lausanne  
M. Pierre-Antoine Hildbrand, Conseiller municipal, Lausanne  
M. Grégoire Junod, Syndic, Lausanne  
M. Farhad Kaktari, Conseiller municipal, Paudax  
Mme Natacha Litzistorf, Conseillère municipale, Lausanne  
Mme Tinetta Maystre, Représentante des communes de Renens, Ecublens et Chavannes-près-Renens  
M. Jacques Milloud, Représentant de l'Etat de Vaud  
M. Maurice Mischler, Syndic, Epalinges  
M. Gustave Muhlem, Syndic, Belmont-sur-Lausanne  
M. Pierre Muhlethaler, Conseiller municipal, Crissier  
M. John Pain, Représentant de la section SEV'd  
M. David Payot, Conseiller municipal, Lausanne  
M. Jean-Yves Pidoux, Conseiller municipal, Lausanne  
M. Jean-Louis Radice, Conseiller municipal, Ecublens  
M. Gil Reichen, Syndic, Pully  
M. Jean-Pierre Rochat, Syndic, Chavannes-près-Renens  
M. Jean-Pierre Sueur, Syndic, Le Mont-sur-Lausanne  
M. Tiziano Tarabori, Représentant de la Commission du personnel  
M. Oscar Tosato, Conseiller municipal, Lausanne  
Mme Chantal Weidmann, Syndique, Savigny  
M. Christian Zünd, Représentant de la BCV



# Indépendance vs représentation politique

## Des avantages et des inconvénients



- La participation favorise les échanges d'information et d'expérience qui permettent à la société concernée et à la collectivité publique de mieux appréhender les attentes respectives, les tendances actuelles (marché, orientations politiques) ainsi que les effets de leurs actions
- L'Etat peut s'assurer que les buts d'utilité publique qui justifient sa participation au capital de l'entreprise sont pris en compte et les défendre efficacement par l'intermédiaire de son représentant;
- L'Etat se procure les informations nécessaires de manière directe, continue et spontanée sur les activités de l'entreprise.



- La double représentation crée des situations de conflits d'intérêts et des contraintes de disponibilité qu'il convient de gérer et qui peuvent limiter la gestion efficace et rapide de certains problèmes;
- L'autonomie souhaitée pour l'entreprise concernée se trouve menacée par l'influence qu'exerce la collectivité publique au travers de son représentant;
- Le traitement confidentiel des informations (et notamment des secrets d'affaires) confiées aux membres du conseil d'administration est difficile à assurer.

# 5<sup>e</sup> enjeu: Comment gérer le pouvoir ?

## Comment gérer adéquatement les conflits et la communication ?



- Les entreprises publiques et plus souvent les membres du Conseil d'administration sont pris dans des frictions ou conflits d'intérêts mal gérés et de multiples enjeux de pouvoir.

# De nombreux devoirs et des droits

## De la représentation démocratique à celle des compétences

### Devoir de diligence

Exercer ses attributions avec toute la diligence nécessaire

### Devoir de loyauté et de fidélité

L'administrateur-trice d'une société est tenu de **défendre les intérêts de la société** (CO art 717), agir en vue de **l'accomplissement du but social** (CO art 718 a al. 1) et, en cas de conflits d'intérêts, doit **donner la préférence à l'intérêt de la société** plutôt qu'à celui de l'actionnaire qu'il-elle représente.

CO 717-18

### Accès aux informations nécessaires

**Dans la mesure où cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches**, chaque membre du conseil d'administration peut demander au président la production des livres ou des dossiers.

CO 715 a

### Droit de délégation sans être actionnaire

Lorsqu'une corporation de droit public telle que la Confédération, un canton, un district ou une commune a un intérêt public dans une société anonyme, les statuts de la société peuvent lui conférer **le droit de déléguer des représentants au sein du conseil d'administration ou de l'organe de révision même si elle n'est pas actionnaire.**

CO 762



# Trouver la bonne posture des deux côtés

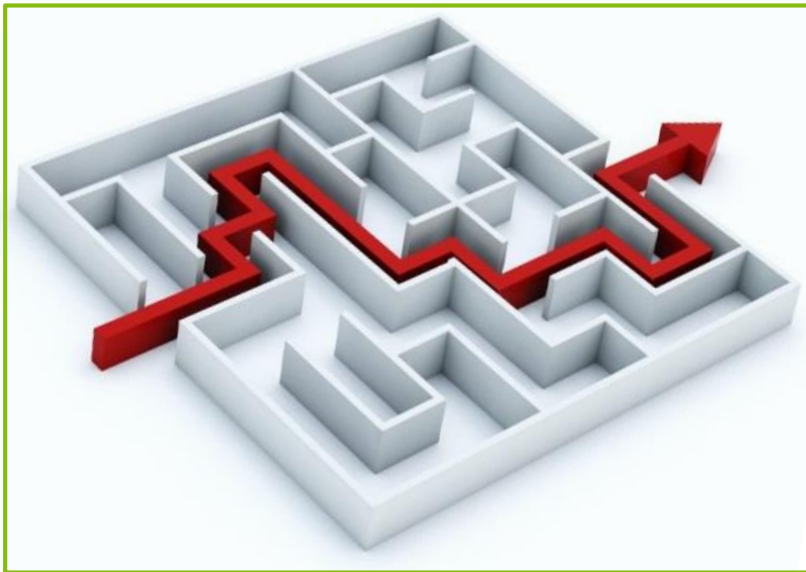
---

## Respecter les règles des deux côtés du pouvoir

- **Respecter les règles de gouvernance** dont celles indiquées dans la loi, les règlements d'application, les statuts, le règlement d'organisation, etc.
- **Mettre en place à l'avance une déclaration d'intérêt** selon le modèle de ce qui se pratique pour les membres des chambres fédérales.
- **Gérer les frictions et les conflits d'intérêts réels ou perçus** avec professionnalisme et toute la transparence nécessaire.
- Respecter la **confidentialité** des délibérations du Conseil.
- **Communiquer les informations** appropriées et d'une manière adéquate aux différentes parties prenantes, dans le respect du traitement identique de tous les actionnaires.
- **Accepter les règles du jeu dans la communication** en général, et en particulier dans la communication de crise.

# Conclusion

**Un besoin important de se former et développer la bonne posture**



- Quelques pistes de réflexion
- Quelques pistes d'amélioration

# Quelques pistes de réflexion

---

## Rester attentif aux nombreuses interactions directes ou indirectes

- Bien connaître et maîtriser le statut juridique de l'entreprise publique et de son **cadre légal et réglementaire**.
- Apprendre à gérer un Conseil d'administration formé de **fortes personnalités avec une culture plus politique** qu'économique et une perception différente de l'importance des mots.
- Apprendre à comprendre et gérer la **relation au(x) propriétaire(s)** (Exécutifs) dans ses nombreuses facettes, y compris les agendas politiques et les **influence directes ou indirectes** (Parlement, médias).
- Rechercher des **compromis** respectant les contraintes légales et les bonnes pratiques de gouvernance tout en restant en adéquation avec la perception du service public et les attentes des différentes parties prenantes.

# Quelques pistes d'amélioration

---

## Optimiser la composition du Conseil et rechercher le dialogue

- Revoir le modèle de gouvernance pour **passer de la représentation démocratique à une représentation basée sur les compétences** complémentaires et essayer de diminuer le nombre d'administrateurs.
- Améliorer l'efficacité du Conseil et **passer d'un bureau à des comités spécialisés.**
- Clarifier les attentes des propriétaires en élaborant une **stratégie**. Chercher à comprendre comment l'Etat perçoit sa participation (stratégique, financière ou politique ?) et ses indicateurs-clés de performance.
- **Renforcer le dialogue avec l'Etat**, notamment dans le cadre de rencontres formelles et informelles entre une délégation du Conseil d'Etat et une délégation du Conseil d'administration/Direction générale.

# Un engagement professionnel et civique

---

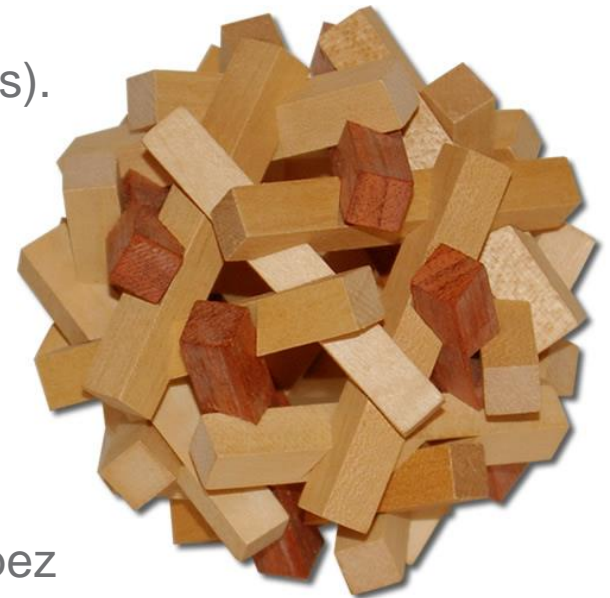
## Le bon sens et la confiance sont essentiels

### Casse-tête

- Clarifier les véritables attentes du(es) propriétaire(s).
- Trouver le bon équilibre dans les relations, les interactions et interventions de l'Etat.

### Défis

- Ne perdez pas de vue les intérêts supérieurs de l'entreprise publique.
- Mettez en place des bonnes pratiques et développez l'efficacité du Conseil.



**Administrateur-trice- est devenu un métier qui demande des compétences, de l'engagement et de la disponibilité.**