



Rapport de la commission des institutions et de la famille

Projet de loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales

1. Déroulement des travaux

La Commission des institutions et de la famille (IF) s'est réunie le lundi 11 octobre 2010 de 9h00 à 12h00 en la salle de conférence du Grand Conseil à Sion pour étudier le projet.

Commission IF

Membres	Remplacé par	11.10.10
BRIDY Pascal (Président)		X
CONSTANTIN René (vice-président)		X
BAYARD Marcel (rapporteur)	CORDONIER Gratien (rapporteur ad hoc)	X
BLANCHET Benoît	ECOEUR Christine	X
BRIGGER Lilliane		X
JACQUOD Eric		X
MANGISCH Marcel		X
MARQUIS Gervaise		X
NIGRO Pascal		X
SCHMIDHALTER-NAEFEN Doris		X
TURIN Alexis	BALLAY Jasmine	X
VOGEL Bernard		X
ZUFFEREY MOLINA Francine		X

Service parlementaire

SIERRO Nicolas, Collaborateur scientifique

DFIS

TORNAY Maurice, Conseiller d'Etat, Chef de département

DE RIEDMATTEN Gilles, Chef du Service juridique des finances et du personnel

2. Présentation du projet

En complément au message du Conseil d'Etat, les éléments suivants ont été développés.

2.1. Délai pour le traitement de la motion

La motion 1.087 a été acceptée par le Parlement en novembre 2006. La Commission constate que près de quatre ans ont été nécessaires pour aboutir au projet de législation. Le Département indique que la priorité législative a été mise, ces dernières années, sur le projet RPT II qui a demandé un fort investissement en ressources humaines. En outre, conformément à l'art. 139 al. 2 du Règlement du Grand Conseil (RGC), le Conseil d'Etat a motivé une demande de prolongation du délai qui a été acceptée par le Grand Conseil le 17 décembre 2009.

2.2. Participation des communes à des personnes morales

Certains commissaires regrettent que le champ d'application de la loi ne soit pas étendu aux participations des communes. A leurs yeux, les dispositions actuelles de la loi sur les communes sont insuffisantes, notamment en ce qui concerne les rémunérations acquises.

Le Département estime que les dispositions de loi sur les communes (en particulier art. 106 et suivants, art 84 et art. 17) sont assez détaillées. La question des rémunérations doit être réglée dans un règlement communal. Lors de la consultation de l'avant-projet, la fédération des communes valaisannes s'est d'ailleurs déclarée satisfaite avec la limitation du champ d'application de la loi aux participations de l'Etat.

2.3. Entités paraétatiques, participations et subventions

Une partie de la commission constate que le champ d'application de la loi s'est limité aux participations à des personnes morales alors que la motion demandait que la loi couvre également les « entités paraétatiques ». En plus des raisons évoquées en page 11 du message, le Département ajoute que les contrats de prestations sont en cours de développement et de standardisation et devrait assurer un meilleur controlling. L'objectif du controlling est de suivre la réalisation des prestations et d'initier au besoin des mesures correctives.

Concernant le contrôle du Conseil d'Etat sur ces contrats de prestations, le Chef de Département exprime sa volonté d'exigences identiques pour l'administration et les entités paraétatiques, notamment en ce qui concerne les ressources humaines et la gestion des biens, services et marchandises (rubrique comptable 31). Etant donné que près de 50% des dépenses sont faites sur la base de subventions, un meilleur contrôle des objectifs est nécessaire. Dans ce but, un groupe de travail chargé d'uniformiser les contrats de prestations a été mis en place au sein de l'Etat.

Un commissaire profite de cette remarque du Conseil d'Etat pour rappeler que, souvent, des normes imposées par le canton causent une inflation des coûts de fonctionnement de l'entité paraétatique et que cette inflation est corrigée par une augmentation des subventions. Le commissaire encourage le Conseil d'Etat à inclure dans la réflexion sur l'uniformisation des contrats une réflexion sur l'évolution des normes car il lui semble peu judicieux de chercher à diminuer les participations d'un côté pour d'un autre côté gonfler les besoins de manière artificielle (ex. normes de personnel dans les EMS)

Le message précise en page 23, que « *les mesures prévues dans le projet de loi sont de nature à augmenter l'efficacité et la rationalité de la gestion des participations et à favoriser l'emploi économique et judicieux des fonds* ». Une partie de la commission se demande si cet exercice de rationalisation n'aurait pas dû déjà être fait dans le cadre des mesures structurelles et l'analyse des subventions.

Le Département explique qu'il s'agit ici de régler la question de la participation et que les subventions sont exclues du champ d'application (art. 2 al. 4) puisque elles sont régies par la loi sur les subventions. De surcroît, avec la nouvelle gestion publique, un contrat de prestations stipulant les objectifs à atteindre et définissant des critères de performance devrait systématiquement être établi avec toutes les entités subventionnées (art. 15 et 16bis de la loi sur les subventions).

2.4. Définition des « participations importantes »

Afin d'assurer une certaine souplesse de la loi, le Département souhaite que la définition des participations importante soit précisée dans un texte législatif de rang inférieur conformément aux dispositions d'exécution de la présente loi (art. 28).

2.5. Nombre de participations ?

Un inventaire précis est en cours d'élaboration mais on estime ce chiffre à une centaine. Suite à cet inventaire, certaines participations pourraient être remises en cause.

2.6. Conflit entre les objectifs de la personne morale et les objectifs de l'Etat.

Cette question est abordée à l'art. 21 al. 3 lettre c du présent projet sous l'angle de l'information que doit donner au Conseil d'Etat le représentant en cas de divergences. En cas de conflit le Conseil d'Etat demande à son représentant de s'abstenir.

Au niveau fédéral, malgré des divergences doctrinales, le Conseil fédéral défend la position suivante : « *un représentant de la Confédération envoyé par celle-ci est (...) tenu de préserver les intérêts de la société. Il doit également défendre les intérêts de propriétaire de la Confédération au sein du conseil d'administration. Pour le cas d'un conflit d'intérêts qui en résulterait, nous défendons ici le principe de la primauté de l'intérêt de la société* »¹.

¹ Rapport du Conseil fédéral complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise du 25 mars 2009, p 2300.

2.7. Incidences financières et sur le personnel

L'augmentation du travail administratif, lors des premières années d'application de la nouvelle loi, devra être absorbée par les effectifs actuels du personnel. Si l'analyse des participations devait conduire au renoncement à certaines participations, il en résulterait une diminution du travail administratif.

3. Entrée en matière

La Commission accepte par 12 voix contre 0 et 1 abstention l'entrée en matière.

4. Lecture de détail

Lorsque le résultat du vote n'est pas spécifié, les modifications ont été acceptées à l'unanimité de la Commission.

Titre et considérants

Pas de modification

Art. 1

Pas de modification

Art. 2

Modification rédactionnelle de la commission : ajout d'une virgule

³*Est également considérée comme une participation, la participation de l'Etat (...)*

Art. 3

Modifications rédactionnelles de la commission

en allemand uniquement :

²*Die für die Zuständigkeit massgebende Ausgabe **schliesst umfasst** die Kosten allfällig beschlossener Subventionen des Staates an die juristische Person **mit ein** und dies für eine Dauer von vier Jahren ab dem Zeitpunkt des Erwerbs.*

en français uniquement :

³*Lorsque les statuts de la personne morale concernée prévoient l'**une** éventuelle obligation de procéder à des apports supplémentaires en capital (...)*

Commentaire :

alinéa 1 : le Grand Conseil a accepté, en juin 2010, dans le cadre du premier paquet RPT II, **d'augmenter de 2 à 4 millions la compétence financière déléguée au Conseil d'Etat** (art. 29 LGCAF²). Cette disposition entrera en force lors de la mise en vigueur de la loi concernant la mise en oeuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes.

Cet alinéa exclut la délégation de compétences aux chefs de département.

alinéa 4 : l'estimation de la valeur de la participation est effectuée selon les règles de la LGCAF³.

² LGCAF : Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton

³ Art. 11 al.3 : « Les biens qui ne sont plus affectés à des fins d'utilité publique sont transférés du patrimoine administratif au patrimoine financier à leur valeur résiduelle ».

Art. 4

Pas de modification

Art. 5

Pas de modification

Commentaire :

Définition des termes (art. 7 LGCAF)

- **Le patrimoine financier** comprend les valeurs aliénables sans nuire à l'exécution des tâches publiques.
- **Le patrimoine administratif** comprend les valeurs indispensables à l'accomplissement des tâches publiques. Ce sont notamment les investissements et les subventions aux investissements de tiers.

alinéa 1 : pour des raisons techniques, le transfert du patrimoine administratif au patrimoine financier est nécessaire pour pouvoir aliéner une participation. Il n'est en effet pas possible d'aliéner un élément du patrimoine administratif sans le transférer dans le patrimoine financier.

Les conditions d'acquisition d'une participation relevant du patrimoine administratif sont l'intérêt public et le respect des principes de la gestion administrative et financière qui sont définis aux articles 2 et 3 de la LGCAF.

Dans l'expression « *sous les aspects de sécurité et de rapport* », le terme « rapport » doit être compris dans le sens de « rendement ». Cette notion est reprise de la LGCAF.

La vente de valeurs immobilières est, en principe, dans la pratique toujours faite suite à un appel d'offre.

Art. 6

Pas de modification

Commentaire :

alinéa 3 : concernant les fusions de personnes morales poursuivant des buts semblables, l'Etat ne peut décider seul d'une fusion que lorsqu'il est majoritaire dans les deux entités.

Art. 7

Pas de modification

Commentaire :

La Commission estime que les objectifs stratégiques et financiers poursuivis par l'Etat doivent être définis avant toutes acquisitions de participations relevant du patrimoine administratif.

Art. 8

Pas de modification

Art. 9

Pas de modification

Commentaire :

La proposition d'ajouter un alinéa demandant au Conseil d'Etat de veiller à une représentation équitable des genres (parité) en cas de participations majoritaires ou importantes est refusée.

VOTE :

POUR : 3

CONTRE : 8

Abstentions : 2

alinéa 4 : dans le cadre des sociétés anonymes, les membres du Conseil d'administrations sont désignés par l'assemblée générale.

Art. 10

Pas de modification

Commentaire :

alinéa 2 : cette disposition doit permettre d'éviter toute collusion entre la personne morale subventionnée par l'Etat et l'autorité compétente en matière de subvention. Les députés qui sont appelés à voter le budget de l'Etat ne sont pas concernés par cet article qui touche l'autorité ou l'organe qui prend concrètement la décision de subventionnement.

Art. 11

Pas de modification

Art. 12

Pas de modification

Commentaire :

Le Département précise qu'un collaborateur de l'Etat nommé comme représentant en raison de sa fonction au sein de l'administration serait relevé de sa mission de représentation s'il devait quitter son poste à l'Etat. La disposition de l'alinéa 3 permet précisément au Conseil d'Etat de révoquer en tout temps un représentant.

Art. 13

Pas de modification

Art. 14

Modification de la commission : ajout d'une nouvelle lettre

g) les modalités de rémunérationCommentaire :

Un commissaire propose que pour les sociétés dans lesquelles l'Etat possède une participation importante, la stratégie soit définie par le Conseil d'Etat et avalisée par le Grand Conseil. Le Département apporte le triple éclairage suivant :

- Pour les participations les plus importantes, la stratégie de l'Etat est directement définie dans les objectifs de la loi spécifique (par exemples la loi sur les Forces Motrices Valaisannes ou la loi sur la Banque cantonale du Valais).
- En ce qui concerne des acquisitions nouvelles dont la compétence financière relève du Grand Conseil (plus de Frs 2 mios actuellement, Frs 4 mios avec la RPT II), la stratégie de l'Etat sera développée dans le message du Conseil d'Etat lié à cette acquisition.
- Pour les participations dont la compétence financière a été déléguée au Conseil d'Etat (donc inférieure à 4 millions avec la RPT II), la stratégie sera déterminée par le Conseil d'Etat.

Art. 15

Pas de modification

Art. 16

Pas de modification

Art. 17

Modification rédactionnelle

³*L'Etat veille à ce que sa responsabilité civile et celle de ses représentants fassent l'objet d'une assurance.*

Art. 18 et 19

Pas de modification

Art. 20

Pas de modification

Commentaire :

Lors de participations à des assemblées générales, les instructions sur les positions que doivent prendre les représentants de l'Etat, en particulier lors des votes, sont données par le Conseil d'Etat.

Chapitre 4 : Suivi des participations ~~importantes~~

Modification de la commission

Le chapitre ne concerne pas uniquement les participations importantes, plusieurs dispositions de ce chapitre se rapportent à toutes les participations. Il n'y a donc pas de nécessité de récusation en cas de conflit d'intérêt.

Art. 21

Pas de modification

Commentaire :

alinéa 4 : les comptes rendus sont établis par les départements auxquels sont rattachées les participations (art. 23 al. 1). Le règlement devra déterminer qui centralisera et archivera les documents.

alinéa 5 : le « droit impératif » est l'ensemble des lois qui gèrent le domaine particulier, comme le secret bancaire dans le cadre d'une banque.

Art. 22

Pas de modification

Art. 23 Système de reporting ~~et administration~~ des participations importantes

Modifications de la commission

~~³*L'administration des participations incombe au département en charge des finances.*~~

Art. 23 bis Administration de toutes les participations

L'administration de toutes les participations incombe au département en charge des finances.

Commentaire :

L'art. 23 regroupe deux éléments distincts : le reporting qui ne concerne que les participations importantes et l'administration qui touche toutes les participations. La commission propose dès lors de scinder l'article en deux et de créer un art. 23 bis.

Art. 24 à 29

Pas de modification

5. Discussion et vote final

Une partie de la commission regrette le manque d'ambition de ce projet de loi qui aurait dû être étendu à l'ensemble des entités paraétatiques.

Vote final

La Commission IF accepte, le projet de loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales avec les modifications proposées, **par 12 voix contre 0 et 1 abstention**.

6. Conclusion.

Ce projet de loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales règle la gestion des participations, de leur acquisition à leur aliénation, et traite les problèmes de représentation, de rémunération et de suivi des participations. La problématique de la stratégie de l'Etat et celle de la responsabilité de ses représentants envers la personne morale est incluse dans ce projet de loi, et ainsi, la réflexion a été complète sur l'objet.

Cependant, comme il a été indiqué en entrée en matière et relevé dans la discussion finale, une réflexion globale doit être menée sur le bon usage des deniers publics dans tous les domaines pour lesquels une part du financement provient de l'Etat, qu'il s'agisse de subventionnement, de subside ou de participation. La commission rejoint les préoccupations partagées par la Cofi à l'occasion des comptes. Si nous saluons la prise de conscience du Conseil d'Etat qui a déjà mis sur pied une commission chargée de la standardisation des contrats de prestation, nous ne pouvons que l'encourager à persévérer dans l'effort et à inclure dans la réflexion, des éléments de gestion, de cahier des charges, de normes de personnel, etc, sur le même modèle que celui de ce projet de loi, parce que si les objets diffèrent sur la forme, ils se rejoignent sur le fond.

Savièse / Crans-Montana, le 9 octobre 2010

Le Président
Pascal Bridy

Le Rapporteur ad hoc
Gratien Cordonier