

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Gabriel Barrillier, Jacques Baudit, Philippe Guénat, Renaud Gautier, Guy Mettan, Pierre Weiss, Olivier Jornot, Pierre Kunz, François Gillet, Frédéric Hohl, Jean-Claude Ducrot, Jacques Follonier et Gilbert Catelain

Date de dépôt : 21 février 2008

Proposition de motion

pour une meilleure gouvernance et transparence des établissements publics autonomes

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le rapport de la Cour des comptes du 21 février 2008 portant sur la politique de rémunération dans les établissements publics autonomes ;
- les 28 recommandations émises par la Confédération au sujet de la bonne gouvernance des entreprises publiques ;
- les principes de gouvernance établis par l'OCDE ;
- les lois votées par le parlement ou en cours de traitement relatives à la taille et la composition des conseils d'administration (HUG, AIG, TPG, HG, SIG) qui sont un premier pas vers une meilleure gouvernance conformément aux directives émises par la Confédération ;
- le manque de transparence au niveau de la rémunération et du fonctionnement des conseils d'administration des établissements publics autonomes ;
- l'absence de critères cadres fixant la politique de rémunération ;
- la nécessité de fixer des normes standardisées applicables à tous les établissements publics autonomes ;
- l'absence de comités d'audit et de rémunération dans les conseils d'administration de la plupart des établissements publics autonomes ;
- la nécessité de garantir la publicité des principes de bonne gouvernance ;

- l'absence d'une loi cadre définissant clairement les principes de bonne gouvernance applicables à l'ensemble des établissements publics autonomes,

invite le Conseil d'Etat :

à présenter dans les plus brefs délais, soit avant l'été 2008, un projet de loi régissant la bonne gouvernance des établissements publics autonomes reprenant les éléments ci-dessus et se basant tant sur les 28 recommandations émises par la Confédération que celles émises par l'OCDE. Au surplus, de suivre les recommandations de la Cour des comptes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le rapport de la Cour des comptes du 21 février 2008 se montre très sévère au sujet de la cohérence de la politique de rémunération dans les établissements publics autonomes, en particulier s'agissant des membres des conseils d'administration et des cadres ainsi qu'au niveau de l'absence d'une loi cadre fixant les règles de bonne gouvernance dans les établissements publics autonomes.

Face à l'absence de règles claires et applicables à l'ensemble de ces entreprises, et aux situations inadmissibles et choquantes pour la population qui en débouche, il est urgent que le Conseil d'Etat exerce enfin sa haute surveillance en proposant un projet de loi définissant clairement les principes de bonne gouvernance des entreprises publiques autonomes. Cette mesure indispensable viendra compléter celles déjà prises dans l'organisation des conseils d'administration de plusieurs établissements autonomes.

Il est impératif de clarifier les règles de bonne gestion des entreprises publiques autonomes, particulièrement au niveau des rémunérations et de la transparence. Ce projet de loi devra aussi préciser l'étendue de la responsabilité des administrateurs et clarifier le rôle de haute surveillance, en le renforçant, du Conseil d'Etat et du pouvoir législatif sur l'ensemble du dispositif. Ce projet de loi doit permettre également de mettre fin aux disparités de traitement pratiquées d'un département à l'autre et d'unifier les règles de gestion et surveillance.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de fixer des règles cadres dans une loi générale en accord avec les recommandations émises par la Confédération¹ et l'OCDE² afin que le contrôle de l'Etat et du Parlement sur les entreprises publiques autonomes soit efficace et cohérent.

Nous vous remercions pour l'attention que vous voudrez bien porter à la présente motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Annexe : Rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise : les 28 principes directeurs

¹ Rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise : les 28 principes directeurs, 20 septembre 2006.

² La gouvernance au XXI^e siècle, études prospectives, OCDE, 2001/2002 ; Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Secrétariat général DFF
Communication

Rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise: les 28 principes directeurs

Principe n° 1

En principe, il convient d'assigner aux entités devenues autonomes qui accomplissent des tâches fédérales la forme organisationnelle de droit public de l'établissement autonome. La forme juridique de la société anonyme de droit privé ne doit être prévue que pour les entités

- a) qui fournissent la majorité de leurs prestations sur le marché (régulé le cas échéant);
- b) qui remplissent les conditions nécessaires à leur autonomie économique;
- c) dont l'activité ne relève pas de la puissance publique; et
- d) auxquelles des tiers doivent pouvoir participer.

Il ne faut opter pour d'autres formes juridiques de droit privé ou d'autres formes organisationnelles de droit public s'inspirant largement du droit privé que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

Principe n° 2

Les entités de la Confédération devenues autonomes disposent de structures légères et les compétences au niveau des différents organes sont clairement réglementées.

Principe n° 3

Une personne ne doit en principe pas appartenir à plusieurs organes d'entités devenues autonomes.

Principe n° 4

Le Conseil fédéral nomme le conseil d'administration ou le conseil d'institut ainsi que l'organe externe de révision des établissements. Le conseil d'administration ou d'institut des établissements nomme une direction composée d'un ou plusieurs membres, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Cette dernière n'est pas

requis pour les entités accomplissant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité.

Principe n° 5

Le Conseil fédéral établit un profil d'exigences énumérant les conditions auxquelles les membres du conseil d'administration ou du conseil d'institut doivent répondre pour garantir une formation d'opinion autonome et objective. Le Conseil fédéral exerce son droit de nomination sur la base de ce profil d'exigences et veille à assurer une représentation appropriée des intérêts de la Confédération dans le conseil d'administration ou le conseil d'institut des entités devenues autonomes.

Principe n° 6

Les membres du conseil d'administration ou du conseil d'institut, ainsi que de la direction défendent les intérêts de l'entité devenue autonome. Les membres concernés par des conflits d'intérêts doivent se récuser. Des conflits d'intérêts durables excluent l'appartenance au conseil d'administration ou au conseil d'institut, ainsi qu'à la direction.

Principe n° 7

Pendant la durée de leur mandat, les membres des organes des établissements peuvent être révoqués pour de justes motifs.

Principe n° 8

Le statut, la compétence de contrôle et les destinataires du rapport de l'organe externe de révision des établissements sont définis par analogie avec le droit de la société anonyme.

Principe n° 9

La Confédération ne doit dorénavant être représentée dans les conseils d'administration ou d'institut d'entités devenues autonomes par des personnes recevant des instructions que si ses intérêts ne peuvent pas être défendus adéquatement en l'absence de ces représentants ou si le profil d'exigences du conseil d'administration ou du conseil d'institut le requiert.

Principe n° 10

La responsabilité des entités devenues autonomes qui exercent des activités essentiellement sur le marché et dans le cadre du droit privé, ainsi que celle de leurs organes et de leurs collaborateurs, est régie exclusivement par le droit privé.

Principe n° 11

La responsabilité des entités exécutant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité n'est engagée qu'en cas de violation de leurs devoirs essentiels de

fonction et que si le dommage ne résulte pas d'une violation des obligations par les organismes soumis à surveillance.

Principe n° 12

Vis-à-vis des entités devenues autonomes, la Confédération ne doit que dans des cas exceptionnels assumer des responsabilités et accorder des garanties, cautionnements et engagements conditionnels qui sont spécifiques aux entreprises. Dans ces cas, elle définira des exigences strictes quant à la gestion des risques et recensera, évaluera et signalera systématiquement les risques en matière de responsabilité.

Principe n° 13

Les entités devenues autonomes ne reçoivent qu'exceptionnellement, en vertu d'une norme légale relative à la délégation, la compétence d'édicter des normes abstraites de portée générale et ayant un effet externe. Cette compétence législative se limite à l'édiction de dispositions de nature technique et d'importance secondaire.

Principe n° 14

Les établissements ne concluent des coopérations et ne prennent des participations qu'exceptionnellement, et ce pour autant que cela soit conforme à leur but social et aux objectifs stratégiques à moyen terme formulés par le Conseil fédéral. Les entités devenues autonomes constituées en société anonyme de droit privé peuvent conclure des coopérations et prendre des participations dans les limites prévues par le droit de la société anonyme, autrement dit dans le cadre de leur but social. Des participations peuvent être prises uniquement si elles contribuent à long terme à garantir ou à augmenter la valeur de l'entreprise, si elles peuvent être gérées convenablement et si elles tiennent suffisamment compte des risques.

Principe n° 15

A condition qu'il existe une base légale à cet effet, les établissements sont autorisés à fournir des prestations annexes à but lucratif pour autant qu'elles aient un lien étroit avec la tâche principale, qu'elles ne nuisent pas à l'accomplissement de cette dernière, qu'elles ne faussent pas la concurrence et que l'ensemble de ces prestations couvre au minimum tous les coûts qu'elles génèrent.

Principe n° 16

En sa qualité de propriétaire, la Confédération fixe des objectifs supérieurs à moyen terme afin de piloter sur le plan stratégique les entités devenues autonomes. A l'aide des objectifs stratégiques dont le contenu est standardisé dans les grandes lignes, elle exerce, en partant d'une approche globale, une influence sur le développement des entités en tant qu'organismes ou qu'entreprises («directives relatives à l'entreprise») et sur leurs tâches («directives relatives aux tâches»). L'intensité du pilotage au niveau des tâches varie en particulier selon que l'exécution de la tâche confiée:

- n'est décrite que dans les grandes lignes par la législation et n'est guère régie par le marché;
- est largement financée par des recettes fiscales générales;
- peut entraîner des risques élevés pour la Confédération.

Principe n° 17

Il appartient au Conseil fédéral d'adopter les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes. Le conseil d'administration ou le conseil d'institut ne définit les objectifs stratégiques que dans le cas des entités qui assument en priorité des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité. Pour les entités devenues autonomes, qui dépendent dans une large mesure du soutien financier de la Confédération, le Parlement peut statuer sur l'utilisation de ces moyens dans les arrêtés de financement. Le Conseil fédéral doit en tenir compte au moment de l'élaboration des objectifs stratégiques.

Principe n° 18

Dans l'exercice de sa fonction de contrôle des établissements, le Conseil fédéral recevra au terme de l'exercice les documents suivants:

- le rapport ou le rapport intermédiaire du conseil d'administration ou du conseil d'institut sur l'atteinte des objectifs stratégiques,
- le rapport de gestion du conseil d'administration ou d'institut,
- le rapport d'examen de l'organe externe de révision (s'il ne fait pas déjà partie du rapport de gestion),
- le rapport du Contrôle fédéral des finances sur un éventuel examen de l'établissement portant sur la surveillance financière.

Le Conseil fédéral peut prévoir que cette fonction de contrôle soit assurée entièrement ou partiellement par les départements compétents.

Principe n° 19

La teneur minimale du rapport de gestion des établissements est régie par le droit de la société anonyme.

Principe n° 20

Le rapport de gestion des établissements est soumis au Conseil fédéral (ou au département compétent) pour approbation avant sa publication.

Principe n° 21

Le Conseil fédéral (ou le département compétent) statue chaque année sur la décharge du conseil d'administration ou du conseil d'institut des établissements.

Principe n° 22

Le rapport de l'organe externe de révision des établissements est régi par le droit de la société anonyme.

Principe n° 23

Les entités devenues autonomes tiennent leur comptabilité propre.

Principe n° 24

Le montant de la dotation en capital des entités devenues autonomes tient compte des garanties fournies par la Confédération (garantie de liquidités p. ex.), des besoins effectifs (couverture de responsabilité notamment) et de l'usage dans la branche. La dotation en capital n'est pas rémunérable.

Principe n° 25

Le Conseil fédéral édicte des prescriptions relatives à la présentation des comptes à l'intention des entités devenues autonomes dont les comptes sont regroupés dans le compte d'Etat (intégration globale).

Principe n° 26

Le mode de financement des établissements (émoluments, indemnités et recettes qui sont fonction des prix du marché) est déterminé dans la loi d'organisation en fonction de la nature des tâches.

Principe n° 27

Le Conseil fédéral statue chaque année sur l'utilisation d'un éventuel bénéfice au moment de l'approbation des comptes des établissements.

Principe n° 28

L'assujettissement à l'impôt découle de l'activité et non de la forme organisationnelle des établissements. En cas d'assujettissement partiel, ceux-ci sont obligés de tenir un compte spécial.