

# Les cantons en tant que holding

*Regard sur les participations des cantons  
et la manière dont elles sont pilotées*

*- Résumé -*



---

---

## Table de matières

---

---

	Résumé	5
01	Introduction	7
02	Centre de l'analyse et données de base	12
03	Participations des cantons	15
04	Gestion des participations	19
05	Conclusions finales	23



Pour des raisons historiques, les cantons sont propriétaires de participations dans diverses entreprises comme par exemple, les banques cantonales, les assurances immobilières ou encore dans des domaines comme l'énergie, la santé, les transports ou la formation. Ces services se sont même multipliés, prenant la place de sociétés fonctionnant pourtant en conformité avec les règles d'un Etat de droit. Dans le cadre de concordats, plusieurs cantons sont devenus propriétaires d'une entreprise ensemble, par ailleurs, la cotation de certaines entreprises sur les marchés financiers leur permettait d'être partie prenante dans le capital privé. Dans de telles conditions, l'administration cantonale est devenue une sorte de Holding gérant des participations diverses. Le résultat est que nous nous retrouvons avec des propriétaires publics d'entreprise qui doivent assumer, au moins en partie, une concurrence directe avec des acteurs privés. Ces développements placent les cantons devant de nouveaux défis. D'un côté, se posent des questions relatives au pilotage de l'entreprise par l'intermédiaire de la politique et de l'administration. D'un autre côté, les cantons doivent améliorer la gestion de leur portefeuille de participations devant les changements du marché.

En général, il y a peu de transparence dans le portefeuille de participations des cantons, ainsi que dans leur gestion. Le monitoring cantonal d'Avenir Suisse donne un aperçu sur le montant et la structure de la participation des cantons dans les entreprises. Il donne aussi des renseignements sur les structures des participations dans ces mêmes entreprises et la gestion des risques par les autorités cantonales. Ces informations sont issues de la compilation de documents officiels ou internes. A cela s'ajoutent 26 interviews de représentants des administrations cantonales. Pour

comparer le niveau d'utilisation des instruments et des procédures entre les cantons, un « index de gestion des participations » a été créé.

Dans l'ensemble, les cantons participent à environ 1000 entreprises indépendantes. Dans le bilan des cantons, cela correspond à environ 8,3 milliards de francs à la fin de l'année 2007. En réalité, la valeur effective des participations de l'Etat dans l'économie privée est plus élevée. Dans le seul canton de Berne, 52% des actions de BKW (FMB) représentent aujourd'hui une valeur d'environ 4 milliards de francs suisses. Dans environ 8 pour cent des cas, les cantons sont propriétaires uniques, et dans 8 autres pour cent, ils sont actionnaires majoritaires. C'est précisément en raison des innombrables participations qu'on ne peut guère parler d'un engagement clair de l'Etat dans l'économie de notre pays. D'un autre côté, les participations substantielles des cantons dans les secteurs de la finance et de l'énergie ne sont pas sans risque. Par conséquent et dans le moyen terme, nous devrions disposer dans la plupart des cantons d'un contrôle plus performant de la gestion de leur portefeuille de participations. Que cela n'ait pas encore eu lieu tient aussi au manque de gestion du risque et de l'actionnariat public. Seulement quelques cantons (Argovie, Vaud, Lucerne et le Jura) disposent aujourd'hui d'une base relativement solide pour une gestion systématique de leurs participations. Quelques cantons comme Berne, Bâle, les Grisons, Soleure, la Thurgovie, Uri, le Valais ou encore Zurich sont, en ce moment, en train de s'attaquer à la mise en place de processus et d'une organisation leur permettant de répondre aux exigences actuelles dans ce domaine. Vus de l'extérieur, ils ne présentent pas de transparence sur ces instruments et encore moins sur la structure et les risques de leurs portefeuilles de participations.

Le changement des conditions cadre présente de nouveaux défis pour le pilotage des participations étatiques. L'ouverture grandissante des marchés de l'énergie, des transports, de la santé et même de la formation rend nécessaires des adaptations de structure pour une concurrence avec le secteur privé et international. C'est pour cela que les cantons ont édicté des directives dans les domaines de l'énergie, du transport et de la santé. Ils se soucient aussi de disposer d'une plus grande autonomie. Cela se produit essentiellement par le biais d'une externalisation des pouvoirs d'une administration centrale, externalisation qui prend la forme d'institutions publiques ou privées autonomes. De plus, les cantons délèguent davantage de responsabilités aux prestataires qui se substituent aux pouvoirs cantonaux. Dans le cadre de concordats, certaines institutions apparaissent légalement autonomes, comme par exemple dans le domaine des hautes écoles. Parallèlement à ce processus d'autonomisation, on peut voir apparaître des changements dans la structure de l'actionnariat. Par l'intermédiaire de concordats, de plus en plus de cantons deviennent conjointement propriétaires. Eventuellement, par le biais d'une cotation en Bourse ou encore par une collaboration ciblée avec le secteur privé (par exemple une joint venture) il peut s'ensuivre une prise de participation dans le secteur privé. Dans ces

conditions, les cantons deviennent de gros actionnaires d'entreprises qui agissent avec plus ou moins d'autonomie. La conséquence est une concurrence avec le privé ou même avec d'autres acteurs du secteur public. Ainsi assiste-t-on à une métamorphose du public en une sorte de Holding, c'est-à-dire à une société de participation. Il conviendrait alors que l'Etat soit conscient du nouveau rôle qu'il s'est mis à jouer. Autrement dit, il devrait mesurer son pouvoir sur la direction de l'entreprise à laquelle il participe. D'un autre côté se pose la question de savoir si sur le long terme, au niveau politique ou encore dans le domaine de la réflexion économique, la participation de la puissance publique au secteur privé a vraiment un sens.

#### **Les conflits stratégiques lors du pilotage**

Lors du pilotage d'une entreprise indépendante on peut voir apparaître une tension entre la nécessité d'une autonomie dans son fonctionnement et l'influence que peuvent vouloir exercer des politiciens sur cette entreprise. Cette tension s'accroît dans le cas d'une compétitivité débordant le cadre des cantons, voire du pays. Or, c'est justement dans de telles circonstances que l'autonomie d'une entreprise prend toute son importance. C'est

seulement ainsi qu'elle peut relever les conflits auxquels elle est confrontée. La poursuite d'objectifs politiques peut être dommageable pour l'efficacité et la compétitivité de cette entreprise. Par ailleurs, les entrepreneurs n'apprécient guère le mélange entre secteurs privé et public dans la mesure où cela ouvre notamment la porte à des subventions fondées entre autres sur la fiscalité. Notons aussi qu'aussitôt que le pilotage d'un prestataire n'est plus possible ou souhaitable, la question se pose de savoir si un actionariat public a encore un sens. C'est alors qu'un retrait de l'Etat impliquant une privatisation paraît fondé. Surtout lorsqu'une concurrence effective prend le dessus. Au cas où des déficiences deviennent menaçantes, l'Etat peut toujours intervenir par le biais d'appels d'offres. Il apparaît alors comme un acheteur de prestations. Mais dans la pratique, on n'assiste qu'à peu de privatisations. Ou alors, elles sont partielles. Cela s'explique essentiellement pour deux raisons.

Les participations de l'Etat dans des entreprises privées sont considérées comme allant de soi, parce qu'elles sont souvent liées à des développements historiques. Par exemple, les banques cantonales sont nées au 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle en raison de crédits locaux et d'aménagements financiers insuffisants. Les assurances publiques ont été créées au début du 19<sup>e</sup>

siècle pour réduire les besoins d'assistance après des incendies. On reconnaîtra que les compagnies d'électricité et de chemins de fer ont été le fruit d'initiatives privées, mais elles virent apparaître en leur sein des participations publiques lorsqu'il s'est agi de faire face à un financement mixte lié à de gros investissements. C'est alors que sont intervenus les cantons et les banques cantonales. Souvent les cantons sont intervenus par le biais d'indemnisations pour des concessions qu'exigeait tel ou tel aménagement. Et finalement, on en arriva à une étatisation par la reprise de concessions après les premières initiatives du secteur privé.

Dans des branches comme l'énergie, l'engagement de l'Etat a coïncidé avec une absence de concurrence. Avec l'ouverture internationale des marchés cet argument a perdu de sa pertinence. Le débat politique sur la notion de marchés libres est intervenue en lien avec la possibilité de faire des profits. Il est à souligner que les entreprises d'Etat représentent une source attractive de profit pour les cantons. Une privatisation équivaldrait alors à une sorte de cession de l'argenterie de famille. Cela dit, cet argument doit être relativisé. La création de structures de plus en plus compétitives, entre autres dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la santé met en question le rendement jusqu'à maintenant constant



des entreprises cantonales. Finalement, il apparaît nécessaire que la puissance publique se retire des marchés libéralisés, ne serait-ce que pour des raisons de compétitivité. Une autre raison est que l'Etat pourrait être tenté, en raison du succès de certaines de ses entreprises, de renforcer unilatéralement ses régulations et ses attributions de contrats.

A ce jour, les crises des banques cantonales montrent que l'argenterie de famille peut rapidement se métamorphoser en une dette. De récentes et partielles étatisations d'instituts bancaires destinées à stabiliser le système financier ne justifient pas un engagement permanent de l'Etat. Un tel engagement n'a de sens qu'à condition d'être ponctuel lors d'une crise qui risquerait de devenir systémique. Eviter une participation permanente de l'Etat est dans l'intérêt du public.

### La pertinence d'une stratégie de participation

C'est précisément parce que les cantons sont devenus des acteurs économiques dans le cadre d'un développement historique que des changements sont devenus urgents aujourd'hui. En effet les conditions cadre et le marché ont changé et exigent une transformation

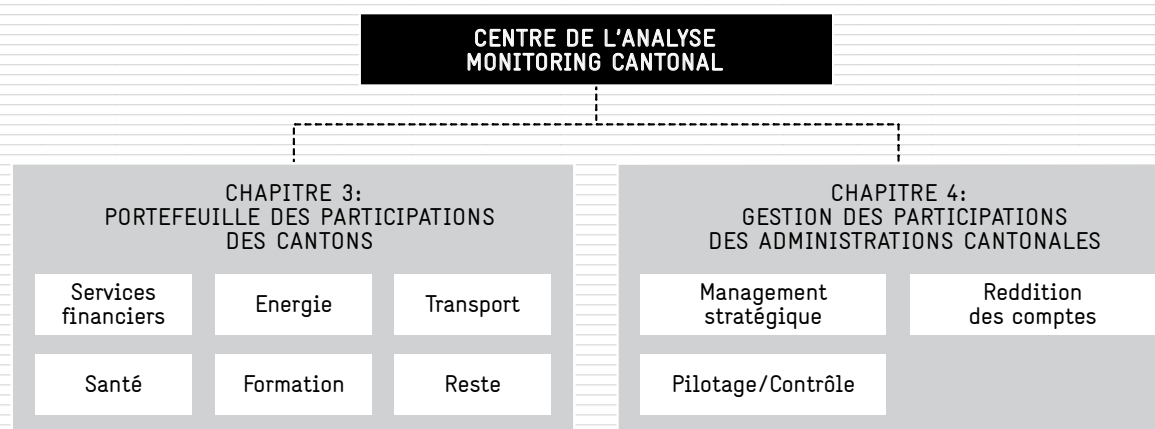
profonde de toute participation dans une entreprise. Conserver un actionnariat majoritaire pour agir sur un marché libre implique de gros risques. Si une banque cantonale ou un prestataire d'énergie électrique spéculent sur les Bourses internationales, il y a risque d'une perte totale ou partielle des actifs. La vente d'actions combinée avec un amortissement de la dette pourrait représenter la meilleure des options pour les cantons. Toutefois, dans la pratique, la vente d'une entreprise par l'Etat, même lorsqu'il ne s'agit que d'une vente partielle, est souvent difficile à réaliser pour des raisons politiques. La composition d'un portefeuille d'actions géré par l'administration cantonale ne peut pas être aisément effectuée dans le court terme. La gestion des enjeux liés à ce portefeuille occupe donc une place centrale. Par exemple, comment est-ce que l'Etat, aux plans stratégique et opérationnel, gère les différentes formes de participation dans lesquelles il est impliqué? Comment avoir de la transparence dans les performances et les effets de cette gestion? Comment avoir de la transparence dans l'état de la fortune et des revenus. Comment définir la comptabilité ou les résultats? Comment est-ce que l'Etat repère les risques financiers qui pourraient survenir ou encore les risques liés à sa réputation? Enfin, quelles sont ses possibilités d'une part, ses opportunités d'influence dans tel ou tel domaine?

Sur le long terme, on voit qu'il existe un effet rétroactif de la gestion des participations sur la structure de cette participation au niveau cantonal. La gestion des participations fournit les bases nécessaires pour une mise en valeur du portefeuille des participations. Plusieurs éléments influencent les décisions sur la vente ou non de telle ou telle participation : le repérage rapide de la croissance des risques tant au niveau des marchés qu'à celui des entreprises – des changements dans ce qui détermine les conditions de la régulation et des marchés et, en corrélation avec ces changements, des modifications dans les «business models». Les décisions relatives à tous ces éléments doivent être prises essentiellement sur le plan politique. La conséquence est que la gestion des participations a une fonction supplémentaire et importante : celle de bien communiquer. La transparence devient ainsi une exigence fondamentale en ce qui concerne la participation de l'Etat et les risques potentiels qu'elle comporte.

### Structure et contenu de cette publication

Dans la première partie de notre étude nous étudions l'ampleur et la structure des portefeuilles de participation détenus par les cantons. Afin d'obtenir une vue

Figure 1 : Centre de l'analyse



*Le pilotage des cantons génère de la transparence sur leurs participations effectives, ainsi que la gestion effectuée par leurs différentes administrations (tableau propre à cette étude).*

générale sur le nombre de participations et leur valeur au bilan pour chaque secteur, nous procédons à une consolidation des données. Une estimation de la valeur sur le marché des participations cantonales est impossible dans le cadre de ce travail, ne serait-ce que parce que peu d'entreprises sont cotées en Bourse. En annexe à notre étude, on trouvera une vue d'ensemble sur la participation des cantons. La deuxième partie de notre étude analyse les instruments actuels pour la gestion du risque de la part des cantons : elle porte aussi sur les procédures de participation qu'ils ont adoptées. Enfin, elle considère l'ensemble des résultats au moyen d'un index portant sur la gestion des participations afin de rendre plus aisée une comparaison consolidée entre les cantons.

### Définition du concept « participation »

Dans le tableau des participations cantonales au chapitre 3 sont réunies toutes les institutions juridiquement autonomes qui sont entièrement ou en partie propriété d'un canton. On y trouve des sociétés par actions en conformité avec le code des obligations, d'autres sociétés du même type mais avec une construction juridique particulière, des coopératives, des SARL et des sociétés simples. Notre analyse considère aussi bien des participations dans des actifs financiers que dans l'administration. Cela était nécessaire sinon les bilans hétérogènes des cantons auraient conduit à des distorsions. En revanche, nous n'avons pas considéré des fonctions administratives liées à l'administration centrale, ainsi que des organisations sans personnalité juridique. Pour nous limiter à l'essentiel de notre analyse, nous avons exclu les caisses de pension et les fondations. Celles-ci, le plus souvent, ont pour but des intérêts communs dans les domaines du social et de l'habitation, des organisations historiques ou culturelles (par exemple en architecture, dans les musées, ou dans la protection de l'environnement). Dans le cadre de notre analyse ces objectifs ne sont pas prioritaires. En outre, au plan des risques et des revenus, ainsi qu'à celui des perspectives, elles ne représentent pas un engagement risqué de l'Etat. Nous avons aussi exclu des

investissements à court terme d'actifs liquides. Ceux-ci, en effet, n'appartiennent pas vraiment à la gestion des participations, puisqu'ils sont du domaine de la gestion des liquidités, autrement dit de la trésorerie.

La définition du concept de participation utilisée dans cette étude s'appuie, pour l'essentiel sur les lignes directrices de la gouvernance d'entreprise du canton d'Argovie. En voici la définition : « En régime de participation, une institution devient, en termes juridiques, un établissement autonome de droit public ou encore une forme d'association relevant du code des obligations à laquelle le canton est associé comme support et remplit des tâches cantonales dans le cadre d'une décentralisation concrète ». Dans cette catégorie, on trouve non seulement des participations fonctionnant sous le régime des contrats de prestations, mais aussi d'autres dont la fonction est une participation financière. Certains cantons définissent de manière plus étroite la notion de participation. Ils relient le concept de participation à celui de capital social, qu'il s'agisse de capital actions, de capital social ou de dotations. Mais ces définitions excluent toute entreprise qui n'est pas dotée d'un capital social. C'est essentiellement le cas des établissements qui sont autonomes en droit public. Ils sont en effet engagés dans des contrats, ils

n'entrent pas dans le cadre de la gestion d'une participation cantonale mais sont bien plutôt pilotés par des éléments législatifs fondés sur des subventions. On trouve ce cas de figure dans le canton de Vaud dans la législation sur les participations: «On entend par participation au sens de la présente loi toute participation financière de l'Etat ou d'une commune à une personne morale de droit public ou de droit privé, à l'exception des subventions telles que définies dans la loi sur les subventions». Pratiquement parlant, les établissements vaudois qui offrent des prestations hors des prestations publiques, ne rentrent pas dans la catégorie de la gestion des participations. C'est par la «loi sur les subventions» qu'ils sont pilotés. Par exemple, on trouve dans cette catégorie l'Université de Lausanne.

Pour saisir la portée des participations, il a d'abord fallu se livrer à l'opération suivante: utiliser les comptes publics 2007 ainsi que les rapports d'exploitation des entreprises publiques. En plus de cela, certains cantons ont mis à notre disposition des documents sur leur administration interne. Ces informations supplémentaires étaient nécessaires pour deux raisons: d'une part les comptes ne présentent pas tous une vue générale de leurs participations – d'autre part, on ne trouve pas

toujours les mêmes définitions lorsqu'on se penche sur les concepts de participation cantonale.

### Construction d'un index portant sur la gestion des participations

Dans la deuxième partie de notre étude, les structures des administrations cantonales sont analysées au moyen d'un index (voir figure I). L'analyse présentée dans cette étude représente une sorte d'état des lieux qui donne une photographie de ce qui se passe actuellement dans les structures et les processus mis en place par les cantons. Par ailleurs il importe de prendre conscience de certaines limites: les conséquences des transformations, ainsi que leur nature, ne peuvent être évaluées. Si l'on souhaitait le faire, il faudrait dépasser les objectifs de notre étude. Pour saisir les structures de la gestion des participations cantonales, nous avons effectué, entre le 11 novembre 2008 et le 27 janvier 2009, 26 interviews selon une structure prédéterminée. Ces interviews ont eu lieu avec des représentants des administrations cantonales. Ceux-ci étaient soit des administrateurs financiers, soit des collaborateurs à qui ont été confiées des tâches de dirigeants dans le département des finances, voire dans la chancellerie.

Lorsque fut structurée l'analyse du chapitre 4, puis la formulation et l'évaluation du questionnaire pour les interviews d'experts, Avenir Suisse a reçu le soutien d'Urs Bolz, de Beat Blaser et de Cornelia Mellenberger, collaborateurs de PricewaterhouseCoopers (PwC). Mais Avenir Suisse porte seule la responsabilité de cette étude.

### *Box I: Index de gestion des participations*

#### Dimension stratégique du management :

1.3 Principes d'une gouvernance d'entreprise publique : *Est-ce que le canton dispose d'une législation portant sur la participation / d'une stratégie de participation / de principes directeurs pour une gouvernance d'entreprise publique, qui détermine le contexte général dans lequel les participations sont gérées ?*

1.4 Répartition des rôles dans les départements : *Existe-t-il une répartition générale des rôles et des tâches entre les départements au niveau de la mise en valeur / de la gestion des participations ?*

1.5 Gestion centralisée : *Existe-t-il dans l'administration cantonale, un poste pour une gestion centralisée, responsable pour une exploitation systématique du portefeuille de participations ?*

1.6 Reporting : *Existe-t-il une présentation et diffusion régulière des informations / reporting sur l'ensemble / du portefeuille de participations agrégé du canton ?*

#### Les dimensions du pilotage et des contrôles :

2.1/2.2 Instruments de pilotage : *De quels instruments de pilotage le canton dispose-t-il pour ses participations ?*

2.4 Contrôle des participations : *Quels sont les éléments d'un processus systématique de contrôle qui trouvent application dans la majorité des cantons ?*

2.5 Poste pour la gestion des risques : *Existe-t-il un tel poste dans l'administration cantonale, un poste supérieur, responsable de la gestion des risques pour l'ensemble des participations ?*

2.6 Evaluation des risques : *Existe-t-il une identification et appréciation régulière des risques ?*

#### Dimension de la reddition des comptes :

3.1 Identification des participations : *Les participations des cantons apparaissent-elles de manière transparente, faciles d'accès et ouvertes au public ?*

### Vue d'ensemble du portefeuille consolidé

Les cantons comptent près de 1000 participations et environ 600 entreprises juridiquement autonomes (voir figure 2). La différence entre le nombre des participations et des sociétés s'explique par le fait que, souvent, les cantons participent simultanément à la même société. Les cantons sont propriétaires uniques d'une entreprise dans 8 pour cent des cas seulement et dans 8 autres pour cent, ils sont propriétaires majoritaires. On trouve un représentant de la fonction publique cantonale siégeant dans un conseil d'administration (ou dans une institution) dans une participation sur cinq.

### Evaluation des participations

Le montant de l'ensemble des participations se situe à environ 8,3 milliards de francs dans la comptabilité et le bilan des cantons. En comparaison avec l'état financier consolidé des cantons qui s'élève, lui, à 72 milliards, ce montant paraît plutôt modeste. Du fait que la majorité des participations est portée au bilan en valeur nominale, voire en estimations, la valeur comptable consolidée des participations est sous-estimée. Par conséquent sa signification réelle n'est pas correctement mesurée. Ni l'évaluation du nombre des parti-

cipations, ni la valeur comptable consolidée ne peuvent dès lors fournir une vision cohérente du volume des portefeuilles de participation. Apprécier la valeur de marché des participations dans le cadre de ce travail est difficile, car rares sont celles qui sont cotées en Bourse.

Dans la plupart des portefeuilles cantonaux, ce qui domine, en termes de valeur, ce sont les participations dans le domaine des prestations financières (voir figure 2). En première ligne, on trouve les banques cantonales pour un montant global d'environ 6,3 milliards de francs. La championne en ce domaine est la Banque cantonale zurichoise qui présente une valeur nominale de son capital social d'environ 1,9 milliard de francs. On trouve aussi la banque cantonale vaudoise avec une valeur comptable d'environ 1,1 milliard de francs. D'autres cantons connaissent également une séparation inscrite au bilan entre fortune financière et fortune administrative, notamment Bâle, le Jura, Lucerne et Saint-Gall. Dans ces cas, l'estimation des valeurs se fonde essentiellement sur le marché. En général, les biens des administrations cantonales sont comptabilisés en valeur nominale.

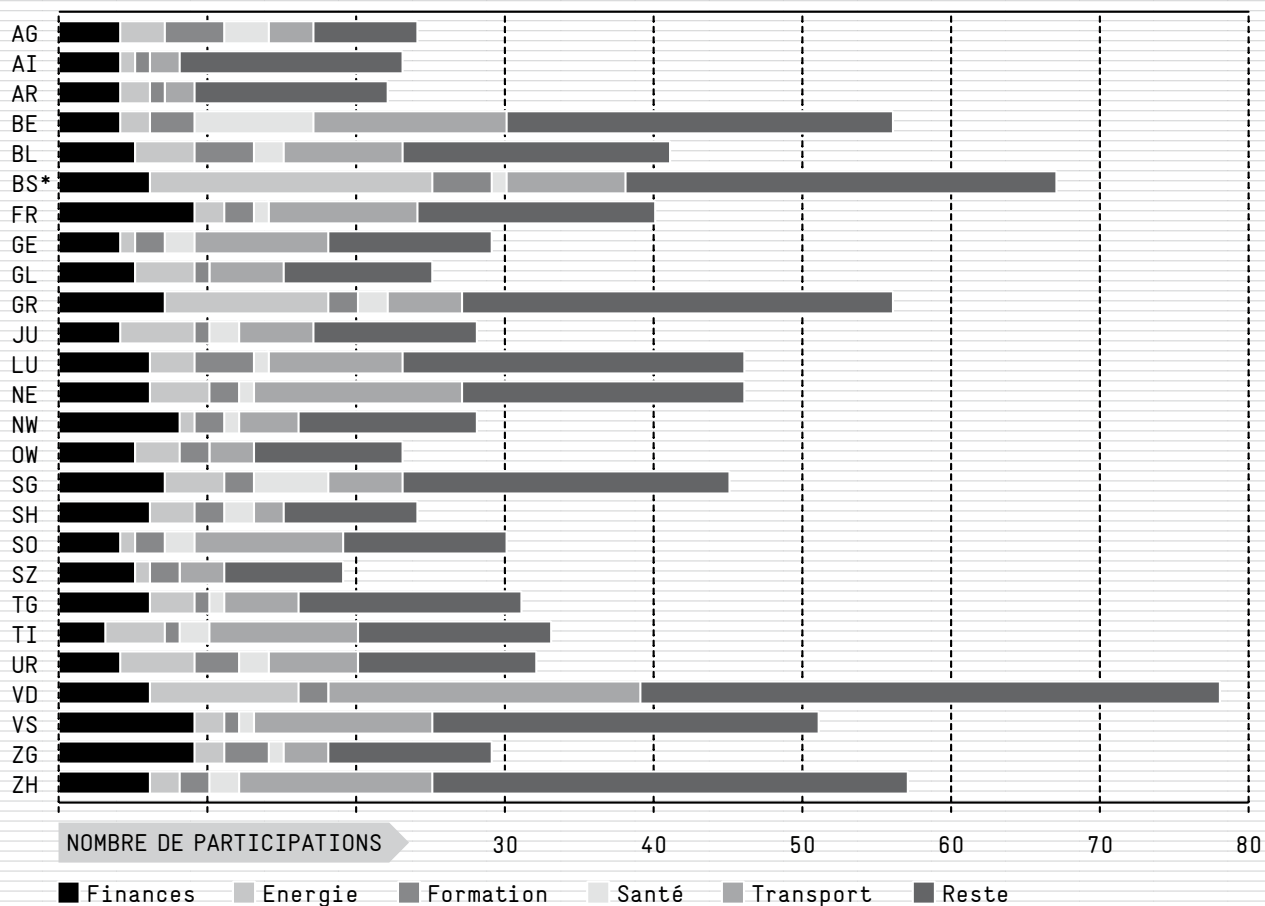
D'autres participations dans le domaine des prestations financières comme celui des garanties financières à une

coopérative, sont pratiquement toutes comptabilisées en termes de valeur patrimoniale. En revanche, on ne trouve généralement pas, dans les bilans cantonaux, des assurances pour les biens immobiliers, du fait qu'elles sont soutenues par le capital social. Seul le canton de Saint-Gall constitue une exception du fait qu'il jouit d'une assurance de ses biens immobiliers pour une valeur de 4,8 millions de francs au bilan, sans que soit prise en considération l'absence de capital social. A côté du secteur financier, on trouve le domaine de l'énergie qui se reflète dans les comptes à hauteur de 1,1 milliard de francs.

En regard des volumes estimés en valeur comptable, le plus grand nombre de participations se retrouve dans des catégories qui n'entrent pas dans celles que nous venons d'évoquer. Il s'agit essentiellement de participations minoritaires dans le domaine de l'agriculture. Nous parlons ici de 447 participations dont la valeur comptable s'élève à 146 millions de francs. Il y a encore 190 participations dans le domaine du trafic, 146 dans celui des finances, 102 dans celui de l'énergie, 56 dans celui de la formation. Enfin, on trouve 42 participations dans le domaine de la santé, avant tout les hôpitaux.



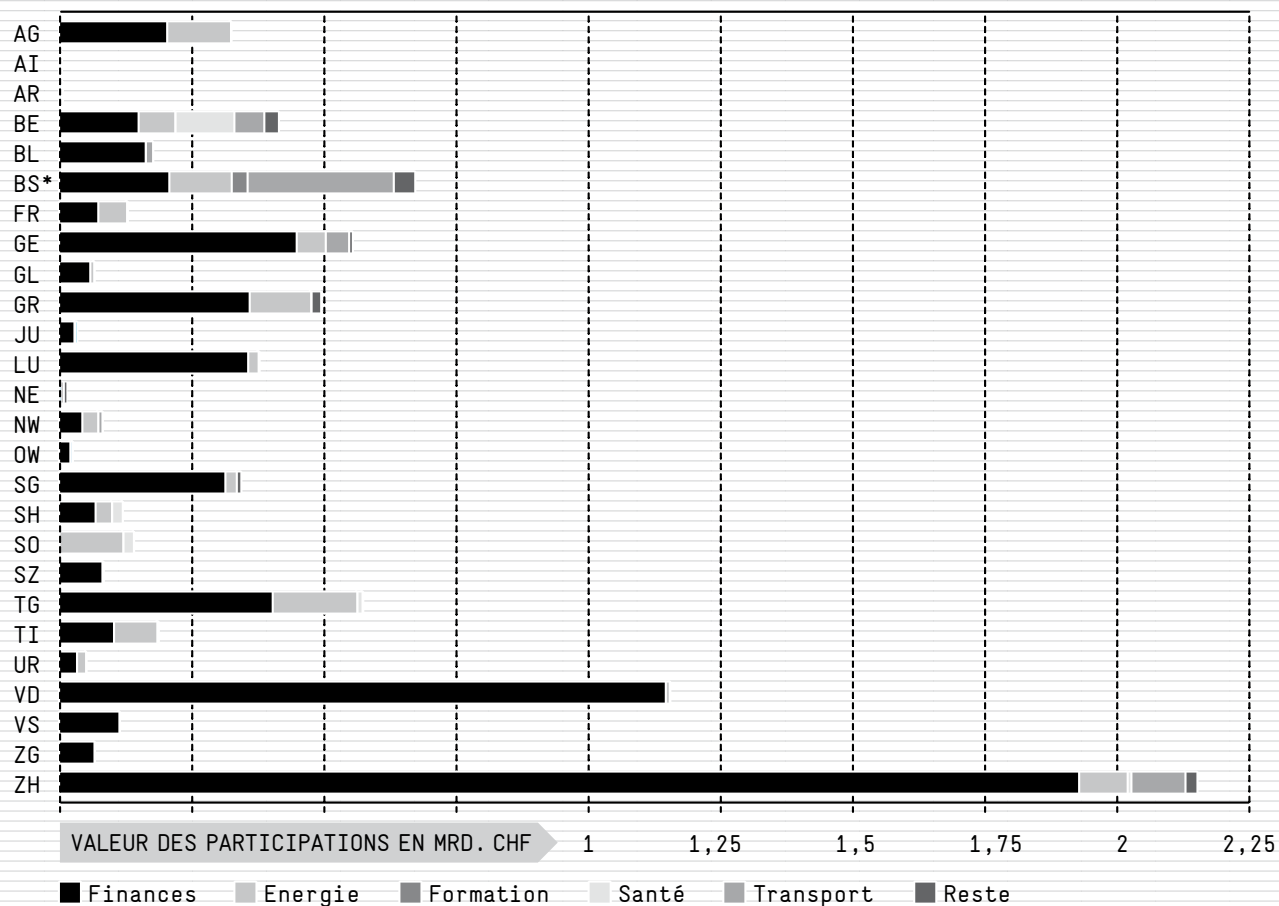
Figure 2a : Nombre des participations à fin 2007



\*Sous-participations de l'IWB incl.

Le portefeuille consolidé des cantons est constitué par environ 1000 participations dans environ 600 entreprises diverses. Cet écart s'explique par le fait qu'environ 100 entreprises sont la propriété de deux cantons à la fois, voire plus. Dans notre analyse, nous avons exclu les hautes écoles et les hautes écoles en pédagogie. Les diverses transformations en cours conduiraient à des résultats faussés. C'est le canton de Vaud qui présente le plus de participations, tandis que Saint-Gall en présente le moins.

Figure 2b : Valeur comptable des participations à fin 2007



\* Sous-participations de l'IWB incl.

La valeur comptable consolidée des participations cantonales s'élève à 8,3 milliards de francs. Dans cette somme, on trouve que 6,3 milliards vont dans le domaine des prestations financières avec, en première ligne, les banques cantonales. Dans la réalité, la valeur effective des participations devrait être beaucoup plus élevée. Dans le seul canton de Berne, 52% du paquet d'actions du fournisseur d'électricité FMB affichait, à fin 2007, une valeur de 4 milliards de francs.

Le principal défi que doit affronter une gestion moderne des participations peut être formulé de la manière suivante :

- Développement d'une gouvernance d'entreprise publique fondée sur les notions de responsabilité (Accountability), de transparence et d'efficacité
- Construction d'un pilotage harmonisé et conforme à la pratique pour l'ensemble du portefeuille de participations avec inclusion de tiers responsables de tâches publiques
- Réalisation des engagements conformément à la reddition des comptes, et des risques potentiels
- Etablissement approprié des achats et ventes liés aux participations

Pour présenter l'ampleur et l'intensité des participations consolidées des cantons, un index simple est mis au point. Il permet de rassembler les résultats relatifs à des questions importantes apparues lors de discussions avec des experts représentant les cantons (voir figure 1). Lorsque la valeur maximale de cet index se rapproche de 100%, cela signifie que les instruments et procédures dans la gestion des participations cantonale sont exploités autant qu'ils peuvent l'être. Cet index permet de distinguer les résultats provenant de la triple dimen-

sion analytique de la gestion stratégique, du pilotage articulé sur les contrôles et la reddition des comptes. Du fait qu'il n'y a pas de base empirique sur la relative pertinence de ces trois dimensions, elles sont pondérées de la même manière dans l'index. Les différences qu'on y trouve entre les cantons ne sont pas, dès lors, une mesure exacte des différences dans la gestion des participations.

Les valeurs données dans l'index illustrent l'état de la gestion des participations, c'est-à-dire de la mise en œuvre des processus et instruments jusqu'à la fin de l'année 2008. Dans le cadre des interviews avec les experts cantonaux, une première constatation a été faite : les développements à venir ont été laissés de côté du fait des incertitudes quant à des changements factuels. Sur la base de cette constatation, plusieurs cantons se sont déclarés en faveur de nouvelles bases pour la gestion des participations et en particulier pour la reddition des comptes. De la sorte, à la fin de l'année en cours, nous disposerions déjà de meilleures évaluations.

#### **Index cantonaux de gestion des participations**

Les cantons qui disposent aujourd'hui de bonnes bases pour une gestion systématique des participations sont

l'Argovie, Vaud, Lucerne, le Jura et Bâle. Ils ont créé des bases légales ou, en tout cas, des lignes directrices. A partir de là, ils ont pu formuler des objectifs pour la gestion des participations. A côté des lignes directrices un fondement juridique a été en partie créé (par exemple à Lucerne). Manifestement, de tels objectifs constituent une prémisses importante pour la réalisation d'un pilotage général, c'est-à-dire des repérages transparents. Il y a des cantons où la gestion des participations n'est guère développée: Appenzell, Neuchâtel, Fribourg, Soleure, le Valais et Glaris. Cependant, à l'heure actuelle, de nombreux cantons sont favorables à la mise en place de fondements nécessaires à la gestion des participations. Parmi eux, on trouve en particulier Berne, les Grisons, Soleure, la Thurgovie, Uri, le Valais et Zurich. Dans ce dernier canton, le thème de la gestion du management a une signification grandissante en raison de l'application d'IPSAS (normes comptables internationales pour le secteur public).

On trouve dans les cantons de Vaud et d'Argovie les index de gestion des participations les plus développés. Le canton d'Argovie, en particulier, montre que, dans les deux dimensions de la gestion stratégique et de la reddition des comptes, il dispose d'index de haute valeur. Cela tient d'une part aux lignes directrices très

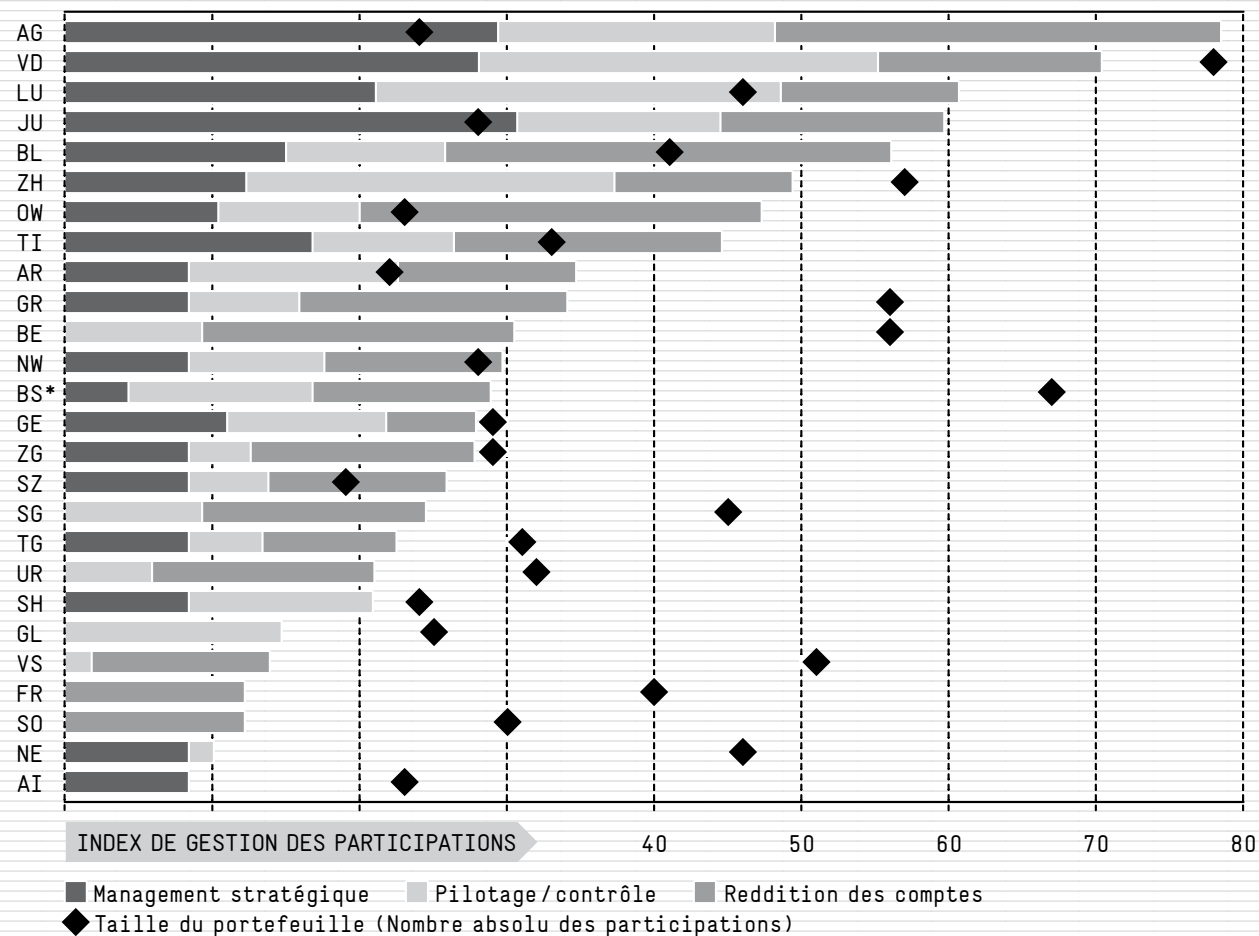
détaillées pour la gestion des participations. D'autre part, ce qui permet d'avoir une image claire de la participation dans le cadre des comptes de l'Etat est très détaillé, de même que le sont les documents complémentaires relatifs aux participations – seul le canton de Bâle dispose d'une image détaillée de son portefeuille. Par contre, dans le canton d'Argovie, le thème de la gestion du risque a été moins pris en considération, à ce jour, que dans le canton de Vaud. Dans ce dernier canton, les instruments de pilotage pour la participation sont systématiquement utilisés. On y trouve notamment, à côté d'une définition pour les stratégies de propriété et d'une définition des objectifs stratégiques, un aménagement destiné au contrôle des risques, comme aussi dans le canton de Lucerne.

Le classement de la figure 3 est aussi le résultat de la pondération des dimensions des questionnaires. Pour obtenir des informations supplémentaires sur la gestion des participations, il est possible de faire la chose suivante: comparer les dimensions indépendamment de la pondération. Quoi qu'il en soit, il apparaît que, particulièrement dans les cantons d'Argovie, Vaud, Lucerne, Jura et Zurich, nous trouvons, dans toutes les dimensions, de fortes valeurs. Changer la pondération des trois dimensions a donc peu d'influence sur

les résultats, à savoir les positions relatives des cantons dans la figure 3. Par contre, dans les cantons de Bâle et Obwald, la haute valeur de l'index tient en particulier à la magnitude et à la transparence des données sur les participations.

Si l'on considère séparément la dimension du pilotage stratégique les cantons du Jura, d'Argovie, de Vaud et de Lucerne montrent une forte valeur. Sur ce point, le canton de Zurich est en léger recul, surtout parce qu'on n'y trouve pas une séparation formelle des rôles entre prestataire et propriétaire. Une autre raison de ce retard est que Zurich ne dispose pas d'un rapport consolidé des participations. Dans la dimension du pilotage et du contrôle, les cantons de Lucerne, Vaud, Zurich et d'Argovie se signalent par la qualité de leur pilotage et contrôles. Mais pour ces mêmes cantons, le tableau est un peu moins bon en matière de reddition des comptes (données sur les participations). A côté du canton d'Argovie, les cantons de Bâle, d'Obwald et de Berne présentent une image très détaillée de leurs participations.

Figure 3 : Index de gestion des participations



Ce sont surtout les cantons d'Argovie, Vaud, Lucerne, Jura qui disposent de l'aménagement de fondements juridiques ou administratifs permettant une gestion systématique des participations. On notera que les cantons de Vaud, Bâle-Ville, Zurich, Berne et de Grisons sont ceux qui possèdent, en comparaison intercantonale, de gros portefeuilles.

\* Sous-participations de l'IWB incl.

### De la privatisation à la minimisation des risques

Selon notre analyse, les participations cantonales portent sur 1000 entreprises juridiquement autonomes. Dans la plupart des portefeuilles cantonaux les participations, à valeurs dominantes, se trouvent dans le domaine des prestations financières – particulièrement dans les banques cantonales. Toutefois le plus grand nombre de participations sont dans des domaines inclassables. Souvent il s'agit de participations historiques minoritaires. Par ailleurs, les secteurs de l'énergie et des transports sont également importants. Un fait intéressant est que dans tous ces cas il s'agit essentiellement de participations minoritaires. Une éventuelle influence dominante de la part d'un canton est dès lors limitée. Nombreuses sont les participations qui se sont constituées dans le cours de l'histoire, de sorte qu'aujourd'hui, elles ne proviennent ni d'un besoin, ni d'une nécessité ressortissant à l'ordre public et exigeant dès lors quelque forme de pilotage.

Ces dernières années et dans de nombreuses entreprises, comme celles qui nous approvisionnent en énergie, la nécessité d'un pilotage direct par le biais d'un propriétaire public est devenue de moins en moins évidente. En raison de la libéralisation des marchés, l'Etat ne devrait plus s'intéresser qu'à la mise en place de conditions

cadre, c'est-à-dire d'une simple régulation. Si l'Etat s'accroche à son rôle de propriétaire dans l'entreprise, il adopte un rôle ambigu pouvant conduire à des distorsions de la concurrence. Par conséquent, ce ne sont que des intérêts financiers qu'un canton devrait poursuivre dans le cadre de la libéralisation des marchés. En revanche, ses intérêts politiques ne devraient être pris en compte que dans un cadre bien déterminé, autrement dit, une régulation. En fait les cantons n'ont cessé de perdre toute influence sur le marché, en raison de la libéralisation et de modifications structurelles. En effet, de plus en plus de compétences relèvent de la Confédération et même, parfois, de l'Union européenne. Par conséquent, la quantité de cantons orientés vers le rendement ne cesse de croître. L'importance de la notion de risque pour les cantons elle aussi ne cesse de croître. Certes, de telles entreprises procurent aux cantons des rendements intéressants, mais à court terme, des risques subsistent. Aucun investisseur privé ou institutionnel n'investirait ainsi unilatéralement. Si le canton poursuit prioritairement son intérêt financier (comme cela est largement le cas pour les banques cantonales et les prestataires d'énergie), il ferait mieux de placer ses actifs auprès d'investisseurs présentant de meilleures garanties. L'achat d'emprunts publics conviendrait mieux à cette exigence. Pratiquement parlant, une telle stratégie,

pour les cantons, équivaudrait à la réduction de la dette et donc à un rachat de ses propres obligations.

### **Des modifications structurelles impliquent des changements dans la fortune**

Dans le domaine des transports et en ce qui concerne la minimisation du risque, nous avons affaire à une préoccupation secondaire, d'un côté parce que la compétitivité y est encore peu prononcée et d'un autre, parce que les cantons ne disposent que de participations minoritaires. Pourtant, ici aussi, des changements structurels seront importants à l'avenir. Lors de l'octroi de concessions on voit apparaître de plus en plus de conflits dans les objectifs. De plus, nous assistons à une compétitivité qui dépasse de plus en plus les frontières, notamment dans le ferroutage, domaine dans lequel s'engagent de plus en plus d'entreprises indépendantes. A moyen terme, nous devrions assister à un phénomène de consolidation. Il y aura donc des changements dans la structure des propriétés. Au vu de ces développements, les cantons devraient adopter une stratégie cohérente.

Dans des domaines comme la santé et la formation, la question de la cession d'actifs aujourd'hui a beaucoup

perdu de son importance. Et pourtant, dans le cadre de la nationalisation et de l'internationalisation des marchés, nous trouvons de puissants moteurs pour des changements. Avec des conditions cadre transformées, les institutions sont désormais en concurrence pour attirer des patients, des étudiants et des assistants et toutes contributions de valeur. Ces deux secteurs, aujourd'hui, sont très fragmentés. Pour une meilleure utilisation d'échelle, des coopérations s'offrent à eux. Les regroupements de plus en plus nombreux de centres hospitaliers ou d'associations de hautes écoles nous montrent déjà le chemin. Au centre des développements à venir on trouve donc la coopération articulée sur d'autres institutions privées ou publiques. Dans le moyen terme, nous verrons apparaître des changements structurels dans la propriété. Ces changements auront un impact sur la gestion des participations. Dans le champ des hautes écoles et dans chaque canton, on se pose de plus en plus de questions sur l'efficacité du pilotage des prestations.

### **Assainissement des portefeuilles**

Les cantons sont en train de se poser des questions sur le nombre important des petites participations contenues dans leur portefeuille. Si l'on prend en compte la



petite dimension de ces participations, on en vient à conclure que le canton ne peut exercer aucune fonction de pilotage significative. Pratiquement parlant, la vente de ces participations ne devrait guère produire de revenu. Et parfois, cette vente pourrait se révéler difficile. Où trouver un acheteur? Et chaque fois que c'est possible, ces participations devraient être amorties, si cela n'a pas déjà été fait. Cela dit, il est important que les cantons s'assurent de la nécessité de ces petites participations. On peut partir du fait qu'elles impliquent des dépenses administratives (jetons de présence, participations à des assemblées générales, tenue de la comptabilité). Enfin, à côté des risques financiers, il y a aussi ceux liés à la réputation – par exemple dans le cas d'une direction à laquelle on ne peut pas faire confiance ou dans celui d'un enrichissement personnel ou quelque autre activité criminelle que ce soit. Finalement, la réponse à la question de savoir si de petites participations doivent être vendues, doit être fondée sur le fonctionnement économique de l'entité considérée.

La vente de participations est pratiquement confrontée, comme nous l'avons souligné, à des limites. Lorsque l'environnement des marchés financiers est défavorable, il est difficile, voire impossible de vendre des participations. Tout processus de changement dans les

portefeuilles doit donc être soigneusement ciblé, sans compter que des arguments politiques et économiques peuvent montrer que le moment n'est pas encore venu de vendre. Les gains, lors de la vente d'entreprises, pourraient réveiller des convoitises pour des dépenses publiques qui relèveraient moins des investissements ou des amortissements que des dépenses courantes.

#### Principes d'une gestion des participations

Des décisions pertinentes concernant des changements dans le portefeuille de participation présupposent une gestion systématique et transparente. Il faut donc créer de la clarté qui montre que les participations d'un canton s'inscrivent dans une stratégie claire et qu'elles peuvent être vendues sur la base d'une pondération sur le long terme entre risques et rendements. En outre, les cantons doivent développer un concept pour pouvoir traiter les participations. A cette fin, ils doivent i) définir des régulations transparentes et un sens de la responsabilité dans la gestion des participations, ii) créer un pilotage ciblé avec des instruments permettant de mesurer risques et contrôles, iii) améliorer la présentation des comptes d'une manière transparente dans le contexte de la gestion des participations.

Cette étude montre que la gestion des participations est encore peu développée dans la plupart des cantons. Ce n'est que dans quelques cantons que l'on trouve des bases légales générales ou tout au moins des lignes directrices pour traiter de la gestion des participations. Dans certains cantons, on trouve un rapport consolidé et périodique sur celle-ci, ainsi qu'un ensemble d'informations systématiques sur des indicateurs économiques et des zones de développement.

En première ligne, on trouve les cantons d'Argovie, Vaud, Lucerne, Bâle, Jura, Obwald et Zurich. Comparés au reste de la Suisse, ils disposent déjà d'instruments permettant une gestion des participations systématique et transparente. De plus ils sont sur le point de pouvoir, au moins en partie, développer encore plus la gestion de leurs participations. Ils peuvent constituer une sorte de Benchmark pour la plupart des cantons où les structures existantes de la gestion des participations ne peuvent guère relever les défis actuels. Par ailleurs, les directives déjà bien développées que l'on trouve dans le rapport fédéral sur la gouvernance d'entreprise (Conseil fédéral 2006) peuvent servir de modèle pour les régulations cantonales. Il va de soi qu'il faut alors adapter ce modèle aux structures et processus relatifs à la taille des cantons et adapter leur portefeuille de participations. Quelques

cantons (BE, GR, SO, TG, UR et VS) sont déjà prêts à mettre en place les fondements et lignes directrices pour la création d'une gestion systématique des participations. Mais dans la majorité des cantons, la gestion des participations reste une question marginale.

#### **Production de transparence : un thème central**

Un premier pas dans la direction de la gestion des participations devrait consister en la création de transparence – aussi bien en ce qui concerne le portefeuille de participation que les structures de gestion interne. Avec l'utilisation des normes HRM2 et IPSAS dans la comptabilité, on peut s'attendre à la mise en place d'une transparence générale. Cependant, la question se pose de savoir si les recommandations seront prises en compte et comment.

La signification centrale de la transparence est évidente. D'un côté le public a droit aux informations qui s'y rapportent (les participations, finalement, représentent la fortune publique). D'un autre côté la transparence est un élément important pour toute discussion portant sur les besoins réels des engagements publics. Dans ce contexte, il faut aussi prendre en considération les

risques potentiels, de façon que la discussion portant sur la vente de participations de l'Etat à telle ou telle entreprise, soit claire. Souvent, une réduction de la participation de l'Etat auprès d'entreprises engagées sur un marché compétitif, consiste en une forme nouvelle de participations et de gestion des risques. Finalement, il y a un principe qui vaut aussi bien pour les cantons que pour les entreprises privées: ils doivent se concentrer sur leurs tâches essentielles.

© 2009 Avenir Suisse

**Avenir Suisse**

Giessereistrasse 5

CH-8005 Zürich

T: +41 44 445 9000

F: +41 44 445 9001

Antenne genevoise

8, quai du Rhône

CH-1205 Genève

T: +41 22 749 1100

T: +41 22 749 1101

[www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch)

Mentions légales :

Sous la direction de : Avenir Suisse, Zürich

Production et graphisme : [blackbox.ch](http://blackbox.ch)

Pression : Druckerei Robert Hürlimann AG, Zürich