



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat de Weck Antoinette / Dafflon Hubert
**Cumul des rôles de membre du Conseil d'Etat et de
membre d'entités externes**

2022-GC-100

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 18 mai 2022, les députés Antoinette de Weck et Hubert Dafflon demandent qu'une étude sur les participations de l'Etat et ses implications soit faite.

Ils relèvent que la fonction de membre de l'exécutif cantonal entraîne *ipso iure* celle de représentant(e) de l'exécutif dans un nombre incalculable d'institutions. Ils rappellent que la Direction des finances s'est attelée à l'inventaire de l'ensemble des participations de l'Etat, avant de les trier et de les catégoriser. Or, il y a lieu de réfléchir à ces différentes questions qui sont en lien avec la gouvernance d'entreprise publique. En particulier, il y a lieu de se demander si l'ensemble des participations sont justifiées et lesquelles entraînent un conflit d'intérêts. Ils relèvent que la règle dite du « croisement » offre une plus grande liberté au conseiller ou à la conseillère d'Etat membre du conseil d'administration, tout en assurant un lien privilégié avec l'exécutif cantonal.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Pour mémoire, par postulat déposé et développé le 8 mai 2009, le député feu Moritz Boschung et le député Alex Glardon ont demandé au Conseil d'Etat d'établir un rapport sur l'opportunité d'établir des lignes directrices concernant les participations cantonales, singulièrement en vue de la défense des intérêts cantonaux au sein des établissements de droit public ainsi que des entreprises publiques ou mixtes. Dans sa réponse du 1^{er} septembre 2009, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter ledit postulat. Lors de sa séance du 8 octobre 2009, le Parlement cantonal a accepté la prise en considération du postulat, lequel a été transmis au Conseil d'Etat pour suite.

En date du 11 août 2011, le Conseil d'Etat a rendu son rapport, lequel se réfère largement à l'étude du Professeur Jean-Baptiste Zufferey d'avril 2011. Il relève qu'aucun acte constitutionnel ou législatif nouveau ne serait mis en œuvre en vue de réglementer de manière distincte les différents aspects se rapportant à la gouvernance d'entreprise publique mais que les dispositions en la matière pourraient faire l'objet de directives gouvernementales. Ces directives pourraient par ailleurs s'appliquer aux entités de droit public ou mixtes qui sont régies par une loi spéciale à titre subsidiaire.

Le 21 juin 2016, le Conseil d'Etat a adopté la Directive concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (gouvernance d'entreprise publique) (RSF 122.0.16). Il a par la suite mené plusieurs discussions à ce sujet et a pris des mesures en vue de la mise en œuvre de cette Directive. Le Conseil d'Etat distingue en particulier les participations stratégiques des participations non-stratégiques et entend définir des principes généraux dans la continuité de la Directive. Lors d'une

journee de reflexion en 2020, le Conseil d'Etat a determine les criteres permettant d'identifier les participations financieres strategiques. Une participation est ainsi strategique si elle remplit au moins l'une des trois conditions suivantes : le montant investi est superieur a 250 000 francs, la part au capital est majoritaire – a savoir superieur a 50 % –, ou avec une minorite de blocage – a savoir superieure a 33 % –, ou la loi ou les statuts prevoient un siege au conseil d'administration en faveur de l'Etat. Le Conseil d'Etat a par ailleurs identifie d'autres criteres, a savoir notamment les aspects economiques et/ou financiers, le lien particulier avec le canton, le lien avec le patrimoine et les risques particuliers, qui plaident en faveur d'une participation financiere strategique.

Le Conseil d'Etat a egalement aborde la thematique des participations non-financieres mais strategiques. Il s'agit d'entites telles que le HFR ou le Reseau fribourgeois de sante mentale ou de fondations et etablissements. Une liste de ces participations doit etre etablie. La Directive gouvernance d'entreprise publique ne s'applique pas directement a elles. Son article 1 alinea 2 prevoit qu'elle s'applique, a titre subsidiaire, aux entites et unites rattachees administrativement a une Direction, dotees de la personnalite juridique, qui sont regies par une loi speciale.

Lors de sa seance du 13 juin 2022, le Conseil d'Etat a aborde la question de ses participations financieres. A cette occasion, il a ete constate que la liste des participations comprenait 106 entites en 2020 et 2021. En otant les associations (18) et les fondations (19), la liste actualisee comptait 69 participations. Celles-ci ne sont en effet pas comptabilisees dans la mesure ou elles ne constituent pas une participation au capital. Il ressort du travail effectue par l'Administration des finances que l'Etat de Fribourg detient des participations financieres remplissant au moins un des criteres susmentionnes dans 22 societes anonymes et dans deux societes cooperatives. En outre, quatre participations peuvent etre qualifiees de strategiques selon les autres criteres. La gouvernance de ces 28 entites est regie par la Directive. Seize entites se trouvent quant a elle dans la zone grise et le Conseil d'Etat entend determiner la strategie de gouvernance les concernant.

Le Conseil d'Etat a a nouveau discute de cette thematique lors de sa Journee d'automne du 9 novembre 2022. Il entend encore etabli une liste des participations strategiques mais non financieres, soit sans participation au capital (p.ex. HFR, RFSM), pour lesquelles la Directive s'applique a titre subsidiaire. Le Conseil d'Etat a decide que lorsqu'une participation financiere n'est pas strategique, l'Etat n'est en principe pas represente au conseil d'administration. Lorsqu'une participation est au contraire strategique, il y a lieu de determiner qui represente l'Etat au sein du conseil d'administration. Il peut s'agir d'un conseiller ou d'une conseillere d'Etat ou d'un(e) employe(e) de l'Etat, voire d'un tiers. Une lettre de mission sera etablie pour toutes les representations au sein des participations financieres strategiques. Il se pose egalement la question de l'opportunité d'etabli une strategie de proprietaire. Le Conseil d'Etat a encore retenu qu'il n'y avait pas lieu de proceder a un croisement inter-directionnel de maniere systematique. Le croisement est de nature a permettre d'eviter des conflits d'interets mais il y a lieu de determiner au cas par cas si cette solution doit etre retenue.

En outre, la Chancellerie d'Etat va prochainement, avec l'aide de toutes les Directions, mettre a jour le registre des interets des membres du Conseil d'Etat ainsi que des prefets et prefete, registre qui mentionne les fonctions exercees au sein d'organes d'entreprises. L'article 54 al. 4 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1) prevoit que la Chancellerie tient egalement a jour un registre des representations, sur la base des informations communiquees par chaque Direction.

Enfin, les débats parlementaires dans le cadre du traitement du présent postulat pourront également venir alimenter les réflexions en cours, dont les conclusions pourront être présentées dans le rapport mettant en œuvre le postulat.

Compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter ce postulat.

28 février 2023