



# Stratégie de surveillance

## Entreprises de transport concessionnaires (ETC)

Date de traitement	8 décembre 2022
Version	1.0
Statut du document	Validé
Classification	Non classifié
Auteur-e	Corinne von Muralt

## Sommaire

1.	<b>Forme juridique et législation spéciale applicable</b> .....	3
2.	<b>But et intérêt de l'engagement du canton</b> .....	3
3.	<b>Importance financière pour le canton</b> .....	3
4.	<b>Organe de surveillance prévu par la loi</b> .....	4
5.	<b>Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique</b> .....	4
6.	<b>Représentation du canton à l'assemblée générale</b> .....	5
7.	<b>Prévention des conflits de rôles</b> .....	5
8.	<b>Tâches</b> .....	6
8.1	Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif.....	6
8.2	Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif.....	6
8.3	Tâches de la Direction compétente .....	6
8.4	Tâches du Grand Conseil .....	7
8.5	Tâches du Contrôle des finances .....	7
9.	<b>Compte rendu</b> .....	7
9.1	Reporting.....	7
9.2	Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par un système tricolore du rapport annuel standardisé .....	7
10.	<b>Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices</b> .....	8
11.	<b>Procès-verbal du document</b> .....	9

## Informations générales sur la stratégie de surveillance

La stratégie de surveillance expose avec transparence au Conseil-exécutif et au Grand Conseil la manière dont la surveillance est assurée vis-à-vis de l'organisation concernée. Les stratégies de surveillance ont une structure standard avec des composantes fixes. Les explications contenues dans les différentes rubriques peuvent être adaptées en fonction de la situation de chaque organisation chargée de tâches publiques. La stratégie de surveillance rappelle tout au plus à titre déclaratoire la surveillance de la protection des données réglée de manière détaillée dans la loi.

Les Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques (Lignes directrices) définissent le but d'une stratégie de surveillance et précisent les organisations chargées de tâches publiques qui ont l'obligation d'en formuler une :

- Chiffre 10.1* La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance des organisations chargées de tâches publiques.
- Chiffre 10.2* Le Conseil-exécutif définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du premier cercle.
- Chiffre 10.3* La Direction compétente définit une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du deuxième cercle.
- Chiffre 10.4* La Direction compétente peut, au besoin, définir une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du troisième cercle.

Le chiffre 10 des Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques contient d'autres indications sur l'élaboration de la stratégie de surveillance.

## 1. Forme juridique et législation spéciale applicable

Toutes les entreprises de transport concessionnaires (ETC) dans lesquelles le canton détient une participation sont des sociétés anonymes au sens de l'article 620 du Code suisse des obligations (CO) :

- Aare Seeland Mobil (asm)
- Chemin de fer de l'Oberland bernois (Berner Oberland-Bahn, BOB)
- Transports régionaux Berne-Soleure (Regionalverkehr Bern-Solothurn, RBS)
- Chemins de fer du Jura (CJ)
- Chemin de fer Montreux Oberland bernois (Montreux-Berner Oberland-Bahnen, MOB)
- STI Beteiligungen AG (STI)

## 2. But et intérêt de l'engagement du canton<sup>1</sup>

La participation du canton au capital des entreprises de transport concessionnaires s'est développée au fil du temps et se justifie par la politique menée en matière de transports. Les ETC sont d'une importance capitale pour la fourniture du service public dans le secteur indemnisé du transport de voyageurs, en raison notamment du vaste réseau d'infrastructures de transport. Le canton de Berne s'engage auprès des entreprises pour une délimitation claire des secteurs d'activité ouvrant droit à indemnisation et des secteurs d'activité à but lucratif.

Le canton entend se doter d'entreprises ferroviaires solides et compétitives offrant des prestations de transport public qualitatives, avantageuses et conviviales. Les ETC doivent contribuer à garantir le mandat de service universel dans les transports publics régionaux (fonction de desserte).

Les éventuels conflits d'intérêts (cf. chiffre 7) s'inscrivent dans un environnement politiquement très réglementé. Dans la pratique, les intérêts résultant d'une perspective politique supérieure ont donc généralement davantage de poids que les intérêts découlant des rôles de commanditaire et de propriétaire. Les intérêts politiques sont les suivants :

- Une offre de transports publics étoffée et finançable
- Un réseau de transports publics régionaux attractif, avantageux et répondant aux besoins de la clientèle
- Une entreprise ferroviaire solidement implantée et compétitive, qui maintient et crée des emplois qualifiés dans le canton en garantissant des conditions de travail tenant compte des réalités sociales.

Les stratégies de propriétaire énumèrent les objectifs concrets d'intérêt public que le canton poursuit en tant que propriétaire des entreprises concernées.

## 3. Importance financière pour le canton

La valeur nominale de la participation détenue par le canton de Berne dans les ETC susmentionnées s'élève à 21,8 millions de francs (état en 2021). Les parts cantonales varient entre 14,5 et 37,9 %. Les ETC sont assujetties à l'impôt. Le canton finance le transport régional de voyageurs et l'infrastructure à concurrence de sa participation dans le cadre de l'arrêté sur l'offre, adopté tous les quatre ans. Il peut, à titre exceptionnel, octroyer des subventions visant à financer des investissements (article 9 de la loi sur les transports publics). En cas de manquement à ses obligations, la représentation du canton n'en répond pas personnellement, à la différence des membres du conseil d'administration élus par l'assemblée générale ; c'est le canton qui en assume la responsabilité, conformément à l'article 762, al. 4 CO et aux

---

<sup>1</sup> Uniquement s'ils ne sont pas déjà exposés dans la stratégie de propriétaire

articles 100 ss de la loi sur le personnel. Des informations plus détaillées sur les différentes entreprises sont disponibles dans le rapport annuel établi à l'attention du Conseil-exécutif (cf. chiffre 9).

**Participations détenues par le canton de Berne (entreprises de chemins de fer et de bus) :**

*asm* : 37,9 %, CHF 3,9 millions (valeur nominale),

*CJ* : 14,5 %, CHF 1,6 million (valeur nominale),

*RBS* : 34,7 %, CHF 7,8 millions (valeur nominale),

**Participations détenues par le canton de Berne (entreprises de chemins de fer) :**

*BOB* : 34,3 %, CHF 4,2 millions (valeur nominale),

*MOB* : 18,8 %, CHF 3,9 millions (valeur nominale),

**Participation détenue par le canton de Berne (entreprise de bus) :**

*STI* : 24,5 %, CHF 0,4 million (valeur nominale),

#### **4. Organe de surveillance prévu par la loi**

Au niveau cantonal, il n'existe aucune loi sur les entreprises de transport concessionnaires et, partant, aucune réglementation spéciale en matière de surveillance. Les ETC dans lesquelles le canton de Berne détient une participation sont considérées comme autres organisations chargées de tâches publiques dans la mesure où elles exercent dans le domaine du transport régional de voyageurs une activité relevant de la responsabilité des pouvoirs publics et largement régie par le droit fédéral. Le critère de la tâche publique s'applique à toutes les ETC, indépendamment de l'importance de la participation détenue par le canton et de l'existence d'une éventuelle loi spéciale.

Conformément à l'article 52, al. 1 de la loi sur le transport de voyageurs (LTV), les ETC sont soumises à la surveillance de l'Office fédéral des transports (OFT), qui vérifie que les indemnités versées par la Confédération et le canton sont bien utilisées aux fins prévues. L'OFT réalise en outre des audits de sécurité afin d'évaluer les risques opérationnels (en particulier, les accidents) et le respect des conditions de la concession.

En tant qu'autres organisations chargées de tâches publiques, les ETC sont soumises en vertu de la Constitution cantonale à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC) et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC). La Direction des travaux publics et des transports (DTT) assure la surveillance en tant que Direction compétente au sens des Lignes directrices, par le biais d'une représentation au sein du conseil d'administration.

#### **5. Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique**

En vertu de l'article 762 CO, le canton est représenté au sein du conseil d'administration de chaque ETC. Le Conseil-exécutif désigne la ou les personnes mandatées à cet effet. La pertinence d'une représentation cantonale au sein du conseil d'administration est examinée périodiquement. La sélection des représentant·e·s s'effectue sur la base du profil d'exigences standard. Les liens d'intérêts sont recensés. Les représentant·e·s du canton sont en général nommé·e·s pour une durée de quatre ans, avec possibilité de révoquer le ou la mandataire et de résilier son mandat. Conformément aux dispositions statutaires de l'entreprise concernée, le ou la mandataire peut être reconduit·e dans sa fonction. Cette décision est

en principe prise dans le cadre du traitement par le Conseil-exécutif des propositions en vue de l'assemblée générale.

Pour des participations minoritaires du deuxième cercle, on opte en général pour une représentation cantonale interne. Les représentant-e-s du canton sont mandaté-e-s par le Conseil-exécutif sur proposition de la Direction compétente. Le modèle interne garantit l'efficacité du flux d'informations entre la représentation du propriétaire et l'entreprise et contribue au regroupement des connaissances spécialisées disponibles au sein de la Direction ainsi qu'à leur actualisation en continu.

Les conflits d'intérêts sont rares au niveau du deuxième cercle avec un modèle de représentation interne. Les candidat-e-s à un mandat de représentation cantonale ne doivent pas travailler à l'Office des transports publics et de la coordination des transports. Des échanges périodiques d'expériences entre représentants cantonaux et représentantes cantonales sont organisés afin de les sensibiliser à d'éventuels conflits d'intérêts ainsi qu'à la conduite à tenir conformément au chapitre 12 des Lignes directrices.

Les représentations cantonales suivent l'évolution financière et opérationnelle de l'entreprise et s'assurent que toutes les décisions du conseil d'administration sont compatibles avec les intérêts de l'ETC et du canton. Elles relaient au Secrétariat général de la Direction des travaux publics et des transports (DTT) les informations pertinentes pour le canton et assument une fonction d'alerte précoce. Enfin, elles se font les porte-paroles de la stratégie de propriétaire du canton au sein du conseil d'administration.

## **6. Représentation du canton à l'assemblée générale**

Le canton est représenté à l'assemblée générale par un collaborateur ou une collaboratrice de la DTT. Le Secrétariat général de la DTT statue conjointement avec la représentation du canton sur les propositions en vue de l'assemblée générale, la décision finale étant prise par la Direction des travaux publics et des transports.

## **7. Prévention des conflits de rôles**

Le canton assume un double rôle vis-à-vis des ETC : en tant que commanditaire des prestations de transport public, il a intérêt à ce que les services proposés par l'entreprise soient bon marché ; en tant qu'actionnaire majoritaire, il représente par ailleurs les intérêts du propriétaire et a intérêt à ce que l'entreprise possède une solide assise financière. Cette dualité de rôles fait l'objet d'une séparation organisationnelle au sein de la Direction compétente. L'Office des transports publics et de la coordination des transports répond des intérêts cantonaux en tant que commanditaire. Il s'appuie pour ce faire sur la stratégie de développement des transports publics (2009) ainsi que sur le schéma d'offre du canton de Berne pour les transports publics locaux et régionaux, adopté tous les quatre ans. Sur proposition du Conseil-exécutif, le Grand Conseil adopte l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les transports publics.

Le Secrétariat général défend quant à lui les intérêts du propriétaire dans le respect de la législation et des Lignes directrices du 18 mai 2022 sur la conduite, le pilotage et la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public. Les Lignes directrices sont réexaminées tous les quatre ans.

En général, les intérêts politiques supérieurs du canton l'emportent sur les intérêts résultant des rôles de commanditaire et/ou de propriétaire.

## 8. Tâches

### 8.1 Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif

En tant qu'autres organisations chargées de tâches publiques, les ETC sont soumises en vertu de la Constitution bernoise à la surveillance du Conseil-exécutif (art. 95, al. 3 ConstC) et à la haute surveillance du Grand Conseil (art. 78 ConstC). Contrairement à celle exercée par l'OFT ainsi que d'autres organes de contrôle fédéraux et cantonaux, cette surveillance n'est pas une surveillance technique. Elle porte sur la direction générale de la société, tâche non transmissible et inaliénable confiée au conseil d'administration. La Direction des travaux publics et des transports (DTT) assure la surveillance en tant que Direction compétente au sens des Lignes directrices cantonales, par le biais d'une représentation au sein du conseil d'administration.

### 8.2 Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif assume également les tâches suivantes :

- Déléguer des représentants cantonaux et des représentantes cantonales en vertu de l'article 762 CO
- Trancher sur des questions stratégiques pour certaines ETC et en cas d'événements extraordinaires
- Prendre connaissance du rapport annuel sur les organisations chargées de tâches publiques et les participations relevant de l'intérêt public (reporting Lignes directrices)
- Approuver le profil d'exigences standard applicable à l'organe de conduite stratégique
- Adopter la convention de prestations avec les ETC
- Approuver l'indemnisation annuelle ainsi que l'offre pour les ETC (décision de principe)
- Rendre compte et soumettre, tous les quatre ans, des propositions au Grand Conseil sur l'évolution de l'offre et de la demande à moyen terme ainsi que sur la planification des investissements dans les transports publics (arrêté sur l'offre et crédit-cadre d'investissement pour les TP)
- Valider, via un arrêté d'exécution, les projets d'investissement (aval du Grand Conseil requis en sus dans certains cas)

Les projets d'investissement font l'objet d'un compte rendu (reporting) à la DTT. Par ailleurs, le Conseil-exécutif est informé en cas d'événements extraordinaires.

### 8.3 Tâches de la Direction compétente

Les tâches de propriétaire sont assumées par le Secrétariat général de la DTT :

- Conduire l'entretien annuel de surveillance entre le directeur des transports et des travaux publics, d'une part, et la direction stratégique et opérationnelle des entreprises, d'autre part
- Rédiger la stratégie de propriétaire et la stratégie de surveillance des entreprises de transport concessionnaires et préparer les arrêtés correspondants du directeur des transports et des travaux publics
- Préparer les décisions du Conseil-exécutif sur des questions stratégiques centrales ainsi qu'en cas d'événements extraordinaires dans la vie de l'entreprise
- Exercer les droits d'actionnaire du canton de Berne par l'intermédiaire d'un collaborateur ou d'une collaboratrice de la DTT
- Préparer la nomination de la représentation du canton par le Conseil-exécutif
- Évaluer les propositions en vue de l'assemblée générale (en y associant le directeur/la directrice des transports et des travaux publics)
- Échanger avec les représentations cantonales
- Évaluer les risques liés à la participation pour le canton et préparer les informations du compte rendu annuel au Conseil-exécutif

Les tâches de commanditaire sont assumées par l'Office des transports publics et de la coordination des transports de la DTT :

- Négocier la convention de prestations avec les ETC et s'assurer qu'elle est bien respectée
- Préparer le schéma d'offre du canton de Berne pour les transports publics locaux et régionaux ainsi que l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les transports publics
- Préparer l'arrêté d'exécution des différents projets d'investissement

#### **8.4 Tâches du Grand Conseil**

Le Grand Conseil adopte tous les quatre ans l'arrêté sur l'offre et le crédit-cadre d'investissement pour les transports publics. La haute surveillance exercée par le Grand Conseil à l'égard des autres organisations chargées de tâches publiques en vertu de l'article 78 ConstC a pour objet l'accomplissement des tâches de surveillance par le Conseil-exécutif, mais ne porte pas directement sur les organisations chargées de tâches publiques. La haute surveillance exercée par le Grand Conseil sur le Conseil-exécutif constitue un contrôle politique.

#### **8.5 Tâches du Contrôle des finances**

En l'état actuel du projet de nouvelle loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), la surveillance des organisations qui touchent des subventions s'entend comme le contrôle de la régularité et de la légalité de la gestion financière, mais aussi de l'utilisation appropriée des fonds (art. 10, let. d, en relation avec l'art. 14, al. 2 du projet de LCCF). Pour les organisations auxquelles le canton a délégué des tâches publiques, le contrôle se limite à la vérification de l'exercice des tâches de surveillance et de controlling par les services cantonaux compétents (art. 10, let. f, en relation avec l'art. 14, al. 3 P-LCCF).

### **9. Compte rendu**

#### **9.1 Reporting**

Le reporting au Conseil-exécutif s'effectue une fois par an avec les autres participations et institutions dans le cadre du rapport annuel standardisé prévu par les Lignes directrices cantonales. Les informations clés sont présentées de manière synthétique dans un schéma de reporting standardisé. Si un événement extraordinaire devait survenir en cours d'année, le Conseil-exécutif en serait directement et immédiatement avisé.

#### **9.2 Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par un système tricolore du rapport annuel standardisé**

La DTT procède à une évaluation globale de la situation des ETC dans le cadre du rapport annuel standardisé et utilise le système tricolore (vert, jaune ou rouge) pour rendre compte visuellement du résultat. L'appréciation globale se base sur la situation générale et l'évolution de l'ETC (dans le contexte de l'évolution de la branche), sur la réalisation des objectifs de propriétaire ainsi que sur les indicateurs et valeurs limites suivants :

Indicateur		Formule	Valeurs limites
1	Évolution des produits des transports dans le secteur indemnisé  Objectif : augmentation des recettes dans les activités principales	Produits des transports dans le secteur indemnisé par rapport à l'année précédente ( $\Delta$ en %) (avec prise en compte des effets exceptionnels)	<b><math>\geq 0</math> % (vert)</b> -2 % à 0 % (jaune) <b>&lt; -2 % (rouge)</b>
2.1	Qualité des activités principales  Perspective de la clientèle  Objectif : qualité élevée des services / satisfaction de la clientèle	Selon l'enquête auprès de la clientèle réalisée par l'OTP tous les quatre ans	<b>&gt; 70 points à l'enquête (vert) / très satisfaits</b> 60 à 70 points à l'enquête (jaune) / satisfaits <b>&lt; 60 points à l'enquête (rouge) / insatisfaits</b>
2.2	Qualité des activités principales Perspective du commanditaire  Objectif : dépassement du standard minimal pour la Suisse	Selon le QMS TRV (OFT) QMS TRV = système de mesure de la qualité du transport régional de voyageurs (ponctualité et évaluation par des clients-test, collecte de données en continu, évaluation une fois par an)	<b>&gt; 94 points au QMS (vert) / supérieur à la valeur d'acceptation</b> 91 à 94 points au QMS (jaune) / supérieur au standard minimal <b>&lt; 91 points au QMS (rouge) / inférieur au standard minimal</b>
3	Contrôle des comptes annuels approuvés par l'OFT et rapport de l'organe de révision  Objectif : fourniture correcte et conforme au but des prestations sur le plan financier		<b>Sans restrictions (vert)</b> Avec des restrictions mineures (jaune) Restrictions majeures / comptes non approuvés (pour le moment) (rouge)

## 10. Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices

Aucune dérogation

## 11. Procès-verbal du document

Auteur-es

### Suivi des modifications

Version	Nom	Date	Remarques
0.1	Röthenmund Lukas, SG-FIN	18 février 2021	Envoi du modèle de stratégie de surveillance à la Direction compétente

### Vérification

Version	Nom	Date	Remarques
0.1	Texte	Texte	Texte

### Validation

Version	Nom	Date	Remarques
1.0	Directeur des transports du canton de Berne	18.12.2022	Valid. JF SG