



Kanton Bern
Canton de Berne

Stratégie de surveillance

Salines Suisses SA

Date d'approbation	15 décembre 2022
Version	1.0
Classification	Non classifié
Direction responsable	Direction des finances

Table des matières

1.	Forme juridique et législation spéciale applicable	3
2.	But et intérêt de l'engagement du canton.....	3
3.	Importance financière pour le canton	4
4.	Organe de surveillance prévu par la loi	4
5.	Représentation du canton au sein de l'organe de direction stratégique.....	4
6.	Représentation du canton à l'assemblée générale	6
7.	Prévention des conflits de rôles	6
8.	Tâches.....	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.	Compte rendu	8
9.1	Reporting.....	8
9.2	Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé	8
10.	Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices	9
11.	Historique du document.....	9

Informations générales sur la stratégie de surveillance

La stratégie de surveillance expose avec transparence au Conseil-exécutif et au Grand Conseil de quelle manière la surveillance est assurée vis-à-vis de l'organisation concernée. Les stratégies de surveillance ont une structure standard avec des composants fixes. Les explications accompagnant chaque composant 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 du 18 mai 2022 (Lignes directrices) définissent le but d'une stratégie de surveillance et précisent pour quelles organisations chargées de tâches publiques une telle stratégie est impérative :

- Chiffre 10.1* La stratégie de surveillance précise de quelle manière les organes cantonaux assurent la conduite, le pilotage et la surveillance de l'organisation chargée 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, si besoin est, définir une stratégie de surveillance pour les organisations chargées de tâches publiques du troisième cercle.

D'autres indications sur l'élaboration de la stratégie de surveillance sont fournies au chiffre 10 des Lignes directrices.

1. Forme juridique et législation spéciale applicable

Les Salines Suisses SA sont une société anonyme au sens des articles 620 et suivants du Code suisse des obligations (CO).

À la différence d'une société anonyme régie par une loi spéciale, pour laquelle l'État, dans l'exercice de sa fonction de législateur, édicte des dispositions légales spécifiques, seules les dispositions du Code des obligations concernant la société anonyme s'appliquent ici.

Autres bases juridiques :

- article 52 de la constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1)
- loi du 18 février 1968 sur la régle des sels (RSB 682.1)
- loi du 9 septembre 1974 portant adhésion du canton de Berne à la Convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse (RSB 682.2)
- convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse (RSB 682.2-1)
- convention d'actionnaires du 31 mai 2022

2. But et intérêt de l'engagement du canton

Avec la Convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse, les cantons ont transféré l'exercice des régles cantonales du sel aux Salines Suisses SA, qui se trouvent à cent pour cent aux mains des cantons et de la Principauté du Liechtenstein. Les activités des Salines Suisses regroupent l'exploitation, la production, le commerce et l'importation du sel. L'entreprise est soumise à l'obligation d'assurer l'approvisionnement et de constituer des réserves de sel. La tâche centrale des Salines Suisses consiste à rendre en tout temps le sel accessible à tous les opérateurs du marché aux mêmes conditions. Une moitié de la soixantaine de tonnes de sel produite chaque année sert, sous forme de sel à dégeler, à garantir la mobilité en hiver. Les autres produits issus du sel sont utilisés dans la cuisine, dans l'agriculture, à des fins pharmaceutiques et médicinales, comme sels régénérants pour adoucir l'eau, dans le commerce et l'industrie, ainsi que pour le bien-être. Les Salines Suisses prélèvent en outre sur tous les sels, au nom du canton de Berne, des droits de régle qu'elles versent intégralement aux cantons.

L'entretien des routes est indubitablement une mission publique et l'achat de l'élément indispensable du service hivernal – le sel – doit donc être soumis au contrôle de l'État. Il est décisif d'assurer sa disponibilité en toute indépendance sur place et de garantir la mobilité aux voitures, vélos, piétons, transports publics et transports de marchandises par la route, y compris pendant des hivers très rigoureux.

Avec leurs solides infrastructures de stockage, les Salines Suisses offrent dans toute la Suisse la garantie de réserves suffisantes de sel à dégeler de bonne qualité (y compris dans des conditions hivernales extrêmes où les besoins sont très élevés et les parcours difficiles).

Grâce à sa participation aux Salines Suisses, le canton de Berne peut par conséquent assurer son approvisionnement en sel dans le territoire cantonal, en particulier pour l'entretien hivernal des routes qui permet de garantir la mobilité et donc l'activité économique.

3. Importance financière pour le canton

Le capital-actions de la société s'élève à CHF 11 164 000. Il est réparti en 11 164 actions nominales entièrement libérées, d'une valeur nominale de CHF 1 000 chacune. Le canton de Berne dispose de 1 480 actions, ce qui représente une part totale de 13,3%.

Pour l'exercice 2021, le canton de Berne a touché CHF 331 400 de dividendes et CHF 128 989,05 d'émoluments régaliens. En 2020, le montant des dividendes était pratiquement le même et celui des émoluments régaliens se situait à CHF 97 614,55.

La société Salines Suisses SA ne répond de ses engagements qu'à concurrence de sa fortune sociale. Elle a conclu des assurances responsabilité civile en fonction du type et du volume des risques ainsi qu'une assurance responsabilité civile des organes pour le conseil d'administration et la direction. Elle a en outre constitué des provisions spéciales. La responsabilité telle que définie par le droit des sociétés s'applique de surcroît selon les dispositions prévues par le Code des obligations.

4. Organe de surveillance prévu par la loi

Les Salines Suisses SA ne sont pas réglementées par une loi spéciale (cf. ch. 1).

Le rapport entre les Salines Suisses SA et leurs propriétaires est en principe régi par la convention inter-cantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse et par les statuts du 2 juin 2017, dont une version révisée entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023. En 2022, tous les actionnaires ont en outre conclu avec les Salines Suisses SA une convention d'actionnaires dans laquelle les cantons renoncent à leur droit de siéger au conseil d'administration de la société (cf. explications au ch. 5 ci-après).

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

Actuellement, le conseil d'administration se compose encore d'au moins 26 membres. Les cantons actionnaires et la Principauté de Liechtenstein sont tenus de proposer chacun un·e représentant·e à l'assemblée générale.

Le conseil d'administration prend les décisions qui engagent la société et qui, selon la loi ou les statuts des Salines Suisses, ne relèvent pas de la compétence de l'assemblée générale. Il exerce le contrôle sur l'ensemble de l'entreprise. Il porte la plus haute responsabilité en matière de stratégie et de supervision de la société.

En raison de la taille du conseil d'administration qui est imposée par les statuts et dans lequel chaque actionnaire – soit tous les cantons et la Principauté de Liechtenstein – est représenté, les statuts ont prévu un comité du conseil d'administration (CCA). Lui sont déléguées, sous réserve des compétences inaccessibles et inaliénables du conseil d'administration, les affaires (courantes, en matière de personnel et de finances) définies dans le règlement administratif. Les Salines Suisses définissent ce rôle conformément au « Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise »¹.

Le CCA se compose du président et du vice-président du conseil d'administration ainsi que d'un maximum de sept autres membres nommés par le conseil d'administration et issus de ses rangs. Après expiration de leur mandat, qui coïncide avec celle de leur mandat au conseil d'administration, les membres peuvent être réélus. Les membres du conseil d'administration provenant des cantons où sont installés

¹ Édité par l'organisation faitière economiesuisse: [Code suisse de bonnes pratiques](#) (consulté pour la dernière fois le 30 août 2022)

les principaux sites de l'entreprise (actuellement BL, AG et VD) ont en principe droit à un siège au comité.

La conseillère d'État Beatrice Simon était jusqu'à fin mai 2022 à la fois membre du conseil d'administration et du CCA. Depuis juin 2022, sa successeure, la conseillère d'État Astrid Bärtschi, siège au conseil d'administration. Le canton de Berne n'est actuellement plus représenté au CCA.

L'environnement politique, sociétal et économique des Salines Suisses a changé au cours des bientôt 50 ans d'existence de la convention intercantonale, et tant les législations suisse et internationale que les règles de gouvernance d'entreprise ont évolué. Par conséquent, il est récemment apparu que la convention intercantonale et les statuts devaient être réexaminés. En effet, l'imbrication d'obligations concordataires et de devoirs sociaux était en particulier jugée gênante. À cela s'ajoutait l'absence de stratégie sur la taille et la composition du conseil d'administration des Salines Suisses.

Dans ce contexte, les Salines Suisses ont élaboré avec les cantons, pour tenir compte de la nécessité de réexamen mentionnée ci-avant, une stratégie dont le point central consiste en la création d'une convention d'actionnaires, stipulant que les cantons déclarent renoncer à leur droit de siéger au conseil d'administration. Cette stratégie prévoit que désormais tous les cantons sont représentés au conseil de concordat par des membres du gouvernement.

Le terme « conseil d'administration » utilisé dans la convention intercantonale recouvrait jusque-là à la fois le rôle du conseil de concordat et celui du conseil d'administration des Salines Suisses. Une distinction sera désormais établie entre les tâches du concordat et celles de la société anonyme Salines Suisses SA, qui agit au nom du concordat (autrement dit pour les cantons).

Les défauts constatés en matière de gouvernance d'entreprise étaient les suivants :

- les cantons étaient à la fois mandants et mandataires pour ce qui concerne la régle des sels ;
- ils étaient à la fois propriétaires/membres du conseil d'administration des vendeurs de sel et acheteurs de sel ;
- les cantons où se trouvent des zones d'extraction étaient à la fois concessionnaires et, en leur qualité de membres du conseil d'administration, concédants.

Le dualisme du concordat doit être concrétisé par l'existence parallèle d'un conseil de concordat en tant qu'organe intercantonal pour la surveillance de l'exécution du monopole d'État sur le sel et d'un conseil d'administration séparé en tant qu'organe de direction supérieur des Salines Suisses SA. La représentation collective des intérêts des propriétaires reste ainsi garantie.

La nouvelle structure sera la suivante à partir de 2023 :

- conseil de concordat (ancien conseil d'administration) :
26 membres (cantons concordataires), généralement représentés par leurs Directeurs et Directrices des finances : c'est d'eux que relève la régle des sels ;
- assemblée générale des Salines Suisses SA :
représentation des cantons actionnaires (et de la Principauté de Liechtenstein qui est également actionnaire) ;
- conseil d'administration des Salines Suisses SA :
9 membres (selon les statuts : 5 au minimum).

Approuvée à l'assemblée générale de 2022, la réforme de l'organisation entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023 : le nouveau conseil d'administration comptera moins de membres et le canton de Berne n'y sera plus représenté.

6. Représentation du canton à l'assemblée générale

Chaque action inscrite au registre des actions des Salines Suisses donne le droit à l'actionnaire de participer à l'assemblée générale et à y voter. Une action représente une voix. Aucun droit préférentiel n'est accordé à quelque actionnaire que ce soit.

Les actions du canton de Berne sont représentées à l'assemblée générale par le Directeur ou la Directrice des finances ou par un collaborateur ou une collaboratrice du Secrétariat général de la Direction des finances. Conformément au chiffre 15.2 des Lignes directrices, le Secrétariat général de la Direction des finances évalue les propositions à l'intention de l'assemblée générale avec le concours du Directeur ou de la Directrice des finances.

7. Prévention des conflits de rôles

La réforme de l'organisation mentionnée au chiffre 5 doit permettre d'éviter d'éventuels conflits de rôles. À partir du 1^{er} janvier 2023, aucun membre du gouvernement ne siègera plus au conseil d'administration des Salines Suisses SA.

8. Tâches

8.1 Tâches conférées par la loi au Conseil-exécutif

Conformément à l'article 95, alinéa 3 ConstC, les organisations chargées de tâches publiques et les participations relevant de l'intérêt public sont soumises à la surveillance du Conseil-exécutif. Étant donné que, comme exposé au chiffre 4, les Salines Suisses SA ne sont pas réglementées par une loi spéciale, le Conseil-exécutif n'a aucune tâche légale en la matière.

8.2 Autres tâches assumées par le Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif assume en particulier les tâches suivantes :

- il prend connaissance du compte rendu sur les Salines Suisses SA dans le cadre du reporting annuel conformément aux Lignes directrices,
- il nomme les membres de la représentation cantonale au conseil de concordat.

8.3 Tâches de la Direction compétente

Conformément aux Lignes directrices, le Conseil-exécutif a affecté les Salines Suisses SA au 2^e cercle (ACE 1523/2020). La Direction des finances assume ainsi, entre autres, toutes les tâches et compétences que lui attribuent les Lignes directrices en sa qualité de Direction compétente pour les Salines Suisses SA. Cela inclut notamment :

- l'élaboration de la stratégie de propriétaire (et sa révision tous les quatre ans) ainsi que son approbation par le Directeur ou la Directrice des finances,
- l'élaboration de la stratégie de surveillance (et sa révision tous les quatre ans) ainsi que son approbation par le Directeur ou la Directrice des finances,
- l'évaluation des propositions présentées à l'assemblée générale (avec le concours du Directeur ou de la Directrice des finances),
- la représentation du canton au conseil de concordat par le Directeur ou la Directrice des finances (sa nomination incombe au Conseil-exécutif),
- la participation à l'assemblée générale des Salines Suisses SA et, partant, la représentation des actions du canton de Berne par le Directeur ou la Directrice des finances ou par un collaborateur ou une collaboratrice du Secrétariat général de la Direction des finances,
- la réalisation d'un entretien de controlling annuel entre la Direction des finances et l'organe de direction stratégique,
- le compte rendu au Conseil-exécutif sur les Salines Suisses SA dans le cadre du reporting annuel sur les organisations chargées de tâches publiques et les participations relevant de l'intérêt public (2^e cercle),
- l'information régulière du Directeur ou de la Directrice des finances sur le développement des Salines Suisses SA,
- l'information du Directeur ou de la Directrice des finances en cas d'événement extraordinaire.

8.4 Tâches du Grand Conseil

La Commission de gestion du Grand Conseil a en particulier pour attribution d'exercer la haute surveillance sur le Conseil-exécutif et les organisations chargées de tâches publiques (art. 37, al. 2, lit. a du Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC], RSB 151.211). À ce titre, elle vérifie si la surveillance directe exercée par le Conseil-exécutif en vertu de l'article 95, alinéa 3 ConstC fonctionne (cf. chiffre 7.2 des Lignes directrices).

Le Grand Conseil est autorisé à approuver des modifications de la Convention intercantonale ou à décider que le canton de Berne retirera son adhésion (art. 2, al. 1 de la loi du 9 septembre 1974 portant adhésion du canton de Berne à la Convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse, RSB 682.2).

8.5 Tâches du Contrôle des finances

Conformément à l'article 10, alinéa 1, lettres e et f de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF, RSB 622.1)², sont soumises à la surveillance du Contrôle des finances les organisations et personnes auxquelles le canton a délégué des tâches publiques et celles dans lesquelles il détient des participations. La mission du Contrôle des finances se borne à vérifier si les services cantonaux compétents assument leurs tâches de surveillance et de controlling. Ce contrôle est subsidiaire à la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et les Directions.

² L'entrée en vigueur de la révision de la LCCF est prévue pour le 1^{er} janvier 2023.

9. Compte rendu

9.1 Reporting

Le Directeur ou la Directrice des finances est informé·e chaque année par le Secrétariat général de la Direction des finances de la marche des affaires des Salines Suisses SA dans le cadre des décisions concernant les propositions du conseil d'administration à l'assemblée générale. De plus, le Directeur ou la Directrice des finances représente le canton de Berne au conseil de concordat.

Un entretien de controlling est mené chaque année entre une représentation du Secrétariat général et l'organe de direction stratégique des Salines Suisses SA. Cet entretien porte par exemple sur l'évolution des affaires, la rémunération des membres du conseil d'administration, les prévisions pour les exercices suivants ainsi que les évolutions et événements importants du point de vue des Salines Suisses SA.

À cela s'ajoute le reporting annuel au Conseil-exécutif conformément au chiffre 14 des Lignes directrices. Les informations primordiales sont présentées de manière condensée suivant un schéma standard de compte rendu.

Si un événement extraordinaire survient pendant l'année sous rapport, le Directeur ou la Directrice des finances en est informé·e par le Secrétariat général de la Direction des finances.

9.2 Définition d'indicateurs et de valeurs limites pour le pilotage par feux tricolores du rapport annuel standardisé

Dans le cadre du rapport annuel standardisé, la Direction des finances procède à une appréciation globale de l'état des Salines Suisses SA, illustrée par des feux tricolores. Pour ce faire, elle examine la réalisation des objectifs de propriétaire, la situation générale et l'évolution des Salines Suisses SA ainsi que, notamment, les indicateurs exposés ci-après.

La marche des affaires des Salines Suisses SA dépend en premier lieu de l'hiver : le fait qu'il soit doux ou rigoureux influe sur les indicateurs classiques. L'objectif principal des Salines Suisses SA est d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en sel. Le 30 novembre de l'année, il faut donc disposer de 200 000 tonnes de sel en stock. La consommation d'électricité par tonne de sel peut constituer un autre indicateur.

- Degré de couverture des immobilisations :
Le capital immobilisé à long terme doit exclusivement être financé par des fonds à long terme. À titre de valeur cible, le rapport est fixé à au moins 100 pour cent, ce pourcentage correspondant également à la valeur limite fixée pour le pilotage par feu tricolore.
- Part de capitaux propres :
La part de capitaux propres, soit le degré d'autofinancement (rapport entre capitaux propres et capital total) doit se situer autour des 30 à 60 pour cent. Les 70 à 40 pour cent restants sont des capitaux de tiers.
- Autres indicateurs présentés : produit des ventes de sel ; bénéfice net du groupe, somme au bilan, produits d'exploitation ; EBIT (résultat d'exploitation avant intérêts et impôts).

10. Justification des éventuelles dérogations aux Lignes directrices

11. Historique du document

Feu vert

Version	Nom	Date	Remarques
1.0	Conseil-exécutif du canton de Berne	15 décembre 2022	Feu vert de la Direction des finances