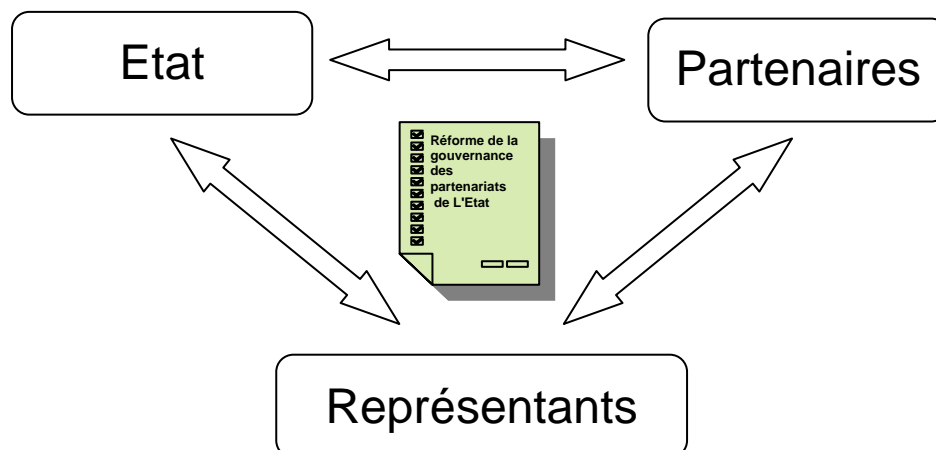


Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

# Réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat

## Concept



**Delémont, le 30 juin 2009**

<b>0.</b>	<b>LE RESUME .....</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>LES TRAVAUX A REALISER PAR LES SERVICES RESPONSABLES .....</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>LES DEFINITIONS.....</b>	<b>4</b>
2.1.	LA GOUVERNANCE OU LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE.....	4
2.1.1.	<i>Gouvernement d'entreprise dans le secteur privé.....</i>	5
2.1.2.	<i>Gouvernement d'entreprise dans le secteur public.....</i>	5
2.1.3.	<i>Code des obligations.....</i>	6
2.2.	LES PARTENARIATS.....	6
2.3.	LA GOUVERNANCE INTERNE .....	6
<b>3.</b>	<b>LE FIL ROUGE DE LA REFORME.....</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>BIEN-FONDE DU SECTEUR D'ACTIVITES ET DES TACHES PUBLIQUES .....</b>	<b>9</b>
<b>5.</b>	<b>LA TYPOLOGIE DES TACHES.....</b>	<b>9</b>
5.1.	INTRODUCTION .....	9
5.2.	CRITERES DE DECISION CONCERNANT L'ADEQUATION A L'EXTERNALISATION .....	10
5.3.	LES TYPES DE TACHES.....	11
5.3.1.	<i>Tâches ministérielles.....</i>	11
5.3.2.	<i>Prestations à caractère monopolistique.....</i>	12
5.3.3.	<i>Tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité.....</i>	12
5.3.4.	<i>Prestations fournies sur le marché.....</i>	12
5.4.	LA CONCLUSION SUR LES TYPES DE TACHES .....	13
<b>6.</b>	<b>LES FORMES DE PARTENARIATS .....</b>	<b>13</b>
<b>7.</b>	<b>LES ELEMENTS DE GESTION DES ENTITES PARTENAIRES .....</b>	<b>14</b>
7.1.	FORME JURIDIQUE.....	15
7.2.	ORGANES .....	16
7.3.	RESPONSABILITES .....	17
7.4.	COMPETENCES PARTICULIERES .....	18
7.5.	OBJECTIFS STRATEGIQUES .....	18
7.6.	CONTROLE ET SUIVI DU GOUVERNEMENT .....	19
7.7.	FINANCES ET IMPOTS .....	20
<b>8.</b>	<b>LA REPARTITION DES ROLES.....</b>	<b>20</b>
8.1.	LES DIFFERENTS ACTEURS "DU COTE DE L'ETAT".....	21
8.1.1.	<i>Parlement.....</i>	21
8.1.2.	<i>Gouvernement.....</i>	21
8.1.3.	<i>Services responsables.....</i>	22
8.1.4.	<i>Service transversaux.....</i>	22
8.1.5.	<i>Contrôle des finances.....</i>	23
8.2.	DU COTE DE L'ENTITE PARTENAIRE .....	23
8.2.1.	<i>Haute direction (conseil).....</i>	23
8.2.2.	<i>Direction.....</i>	24
8.2.3.	<i>Organe de révision.....</i>	24
<b>9.</b>	<b>LES REPRESENTANTS DE L'ETAT.....</b>	<b>24</b>
<b>10.</b>	<b>LES RELATIONS CONTRACTUELLES .....</b>	<b>24</b>
10.1.	CONTRATS DE PRESTATIONS .....	24
10.2.	CONVENTIONS D'INFORMATIONS.....	25
<b>11.</b>	<b>LE MONITORING DU PROJET.....</b>	<b>26</b>
<b>12.</b>	<b>L'INVENTAIRE DES PARTENARIATS.....</b>	<b>26</b>
<b>13.</b>	<b>LA CONCLUSION .....</b>	<b>27</b>

## 0. Le résumé

Le premier chapitre évoque les travaux à réaliser et les replace dans leur contexte. Le chapitre 2 précise la notion de gouvernance ou de gouvernement d'entreprise. La notion de "partenariat" est également définie. C'est sur cette base que se fonde la suite de l'analyse et donc le fil conducteur des travaux présentés au chapitre 3. Comme le projet est de grande envergure et possède de multiples facettes, il est nécessaire de définir un concept global et transversal qui permettra de soutenir chaque service responsable afin de réaliser la réforme désirée. L'objectif premier est d'améliorer la qualité des relations entre l'Etat et ses partenaires. A ce titre, il est important que chacun puisse être gagnant dans ce processus.

Le chapitre 4 permet d'introduire et de soutenir une réflexion fondamentale sur le secteur d'activités, les tâches publiques à accomplir et la façon de les réaliser. Une typologie des tâches est présentée au chapitre 5. Il s'agit d'une aide à la gestion et à la décision. Ce chapitre essaie de déterminer par quel type d'organe les prestations doivent être délivrées (internalisation ou externalisation). Mais, avant d'aborder les contours que devrait revêtir le partenariat en passant en revue les 24 principes retenus (chapitre 7), la réflexion serait incomplète si la forme des partenariats n'était pas préalablement réévaluée (chapitre 6).

Après avoir réfléchi à l'utilité et à l'organisation de la production des prestations, le chapitre 8 permet de se positionner sur les rôles attendus des différents acteurs. Il s'agit notamment du rôle du Parlement, du Gouvernement, des services et, en ce qui concerne les entités partenaires, de la haute direction<sup>1</sup> et de la direction. Le chapitre 9 s'attarde sur la définition et la clarification du rôle des représentants désignés par l'Etat. La lettre de mission est introduite et est présentée en annexe.

Le chapitre 10 donne des indications sur les relations contractuelles. Il propose notamment de synthétiser l'ensemble de la démarche par l'établissement d'un contrat de prestations (exemple en annexe).

Le calendrier du processus de réforme étant différent d'un cas à l'autre, il est nécessaire de mettre en place un suivi du projet (chapitre 11).

Un premier inventaire des partenariats de l'Etat a été dressé (chapitre 12 et annexe).

Enfin, la conclusion est présentée au chapitre 13.

---

<sup>1</sup> Ex: conseil d'administration, d'institution, de fondation.

## 1. Les travaux à réaliser par les services responsables

Le Gouvernement s'est donné pour mission de réaliser plusieurs projets de modernisation de l'Etat au cours de la législature 2007-2010.

C'est dans cette optique que le Gouvernement demande aux unités administratives concernées d'engager le processus de réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat englobant aussi bien les institutions paraétatiques que les sociétés dans lesquelles l'Etat détient une participation financière d'importance.

L'inventaire annexé donne la liste des différents partenariats de l'Etat ainsi que des responsabilités (par service) pour effectuer les travaux.

L'ensemble de la démarche se base sur le concept présenté dans le présent rapport ainsi que sur les directives qui lui sont annexées.

Le concept retenu se base sur les travaux de la Confédération, des cantons de Vaud, Berne et Fribourg, d'Economiesuisse et de l'OCDE.

Le Gouvernement vous remercie d'avance de votre engagement dans ce projet de dimension stratégique. En effet, le potentiel d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience dans la gestion de ces partenariats est important.

## 2. Les définitions

### 2.1. *La gouvernance ou le gouvernement d'entreprise*

Aucune distinction solide n'a pu être établie dans les recherches que nous avons menées entre les notions de gouvernance et de gouvernement d'entreprise. Elles peuvent sans autre être utilisées à nos yeux comme synonymes.

La discussion sur le gouvernement d'entreprise a ses racines aux Etats-Unis. En Suisse, le concept est apparu dans la dernière décennie du XXe siècle, et n'a réellement occupé le devant de la scène que ces toutes dernières années, quand les médias ont relayé les scandales économiques locaux ou survenus à l'étranger. Outre la coexistence de systèmes différents d'établissement du bilan, facteur d'incertitude dans l'évaluation d'une entreprise, les principaux reproches concernaient le manque d'informations fiables ainsi qu'une culture de gestion laissant à désirer.

L'enjeu du débat sur le gouvernement d'entreprise est la relation entre mandant (entité demandant à une autre de fournir des prestations) et mandataire (entité réalisant les prestations). Cette constellation classique s'observe en effet dans tous les partenariats (cf. définition au chapitre 2.2). Il est normal que le mandataire, agissant de manière rationnelle, veille d'abord à ses propres intérêts. Il ne défendra ceux de son mandant que si une telle attitude lui paraît stratégiquement logique, attrayante ou judicieuse. Ainsi s'explique, dans les grandes entreprises, le fossé pouvant exister entre les propriétaires et les cadres dirigeants, les intérêts des bailleurs de fonds (actionnaires ou mandants) ne recoupant pas ceux de la direction (conseil d'administration ou mandataires).

Le gouvernement d'entreprise traite précisément la relation délicate entre mandant et mandataire.

### **2.1.1. Gouvernement d'entreprise dans le secteur privé**

Les définitions du gouvernement d'entreprise restent vagues et ne se recoupent pas toujours.

Pour certains auteurs, la notion recouvre tous les principes et règles visant à garantir le bon fonctionnement des entreprises, dans le but d'optimiser les intérêts des actionnaires (valeur actionnariale, *shareholder value*).

Selon d'autres auteurs, le gouvernement d'entreprise peut prendre un sens plus large et inclure, outre les actionnaires, tous les partenaires de l'entreprise (salariés, participants aux marchés de capitaux, créanciers, clients, autorités, population, etc., autrement dit les *stakeholders*).

Cependant, bien souvent, le gouvernement d'entreprise est envisagé dans un sens plus restrictif. Il touche alors aux questions d'organisation et de contrôle des organes dirigeants suprêmes des entreprises, plus précisément aux mesures judicieuses de contrôle et d'équilibrage et à la transparence adéquate. Les principes du gouvernement d'entreprise découlent d'ailleurs de ces deux idées directrices.

### **2.1.2. Gouvernement d'entreprise dans le secteur public**

Le gouvernement d'entreprise s'avère plus complexe dans le secteur public que dans le secteur privé. Car outre l'entreprise partenaire et ses organes, classiquement organisés selon les principes du gouvernement d'entreprise, il faut prendre en compte la dimension politique, sociale, économique et environnementale.

Ainsi, même si "d'anciennes régies fédérales" par exemple sont devenues autonomes et peuvent dès lors se montrer plus souples et adaptées au marché, elles remplissent une fonction publique et défendent des intérêts publics.

Le marché n'est donc jamais seul à décider de leur existence, et la politique joue un rôle important en accordant le cas échéant les moyens nécessaires via le budget et en surveillant l'accomplissement de la mission accordée.

Les entreprises étatiques actives sur le marché se meuvent dès lors entre deux pôles : il leur faut afficher un maximum de souplesse et d'adéquation au marché, mais sans enfreindre les directives politiques.

La nécessité de parvenir à un équilibre entre ces pôles rend leur gestion plus complexe que pour les entreprises privées opérant uniquement sur le marché. Le double rôle de l'Etat est ainsi mis en évidence. Il est propriétaire et mandant (offre de prestations publiques), deux fonctions dans l'exercice desquelles les intérêts peuvent diverger. Car dans un cas la priorité est donnée à l'efficacité et au rendement, dans l'autre il s'agit de garantir l'accomplissement d'une mission publique.

Une telle situation crée des champs de tensions. Un bon gouvernement d'entreprise et donc une gestion de qualité des entreprises étatiques doivent en tenir compte et formuler une stratégie de propriétaire claire («objectifs stratégiques») pour les résoudre. En outre, il s'agit de préciser les responsabilités, les compétences et les structures des divers organes de l'entreprise, pour garantir d'une part une répartition durable des rôles incombant au propriétaire, au monde politique et aux cadres dirigeants, d'autre part la fiabilité des prises de décision et des contrôles réalisés dans l'entreprise.

### **2.1.3. Code des obligations**

Le code des obligations a intégré dès 1992 quelques-unes des exigences formulées depuis au nom du gouvernement d'entreprise. Ainsi le conseil d'administration des sociétés anonymes :

- est responsable de la haute direction et de la stratégie (art. 716a, al. 1, ch. 1);
- est tenu de fixer l'organisation ainsi que le plan financier (art. 716a, al. 1, ch. 2 et 3);
- a accès à toutes les informations (art. 715a);
- surveille les personnes chargées de la gestion et s'assure du système de contrôle interne ainsi que de l'observation des normes (art. 716a, al. 1, ch. 5);
- veille, enfin, à ce que les comités fassent rapport au conseil d'administration (art. 716a, al. 2, 2e phrase, art. 716b, al. 2).

### **2.2. Les partenariats**

De manière à assurer un cadrage adéquat des relations entre l'Etat jurassien et ses partenaires, la définition suivante a été retenue:

Les partenariats résultent de la volonté commune, reconnue et déclarée par chacune des parties, de remplir une mission, d'atteindre des objectifs et de fournir des prestations prescrites par l'Etat ou d'intérêt public important.

La stratégie adoptée dans chaque cas par l'Etat met en évidence la pertinence, l'efficacité et l'efficacité du partenariat et de sa forme (subvention, participation au capital, etc.). Elle précise les modalités relationnelles et le suivi du partenariat.

Les entités avec lesquelles l'Etat entretient des partenariats ont des droits et des obligations. Elles disposent de pouvoirs de décision forts et sont dotées d'organes structurés se les partageant. Leur degré d'autonomie dans la gestion est important et elles assument leurs propres responsabilités.

L'inventaire des partenariats de l'Etat fournit la liste des entités avec lesquelles l'Etat entretient des relations suivies et sur lesquelles il peut exercer une influence stratégique déterminante.

### **2.3. La gouvernance interne**

Le Gouvernement a mis une priorité forte sur le début des travaux portant sur la réforme de la gouvernance externe. Le concept présenté dans ce rapport n'a donc pas pour objectif de traiter la gouvernance interne de l'Etat et de ses unités administratives.

Pourtant différentes mesures ont déjà été, ou seront prochainement, introduites à ce titre :

- gestion par objectifs;
- entretiens d'évolution;
- comptabilités analytiques;
- contrôles budgétaires;
- frein à l'endettement;
- loi sur les subventions;

- modernisation du statut du personnel (nouvelle loi) ainsi que des systèmes d'évaluation, de rémunération et de promotion du personnel de l'Etat;
- etc.

Le Gouvernement entend profiter des premières expériences sur la réforme des partenariats de l'Etat pour poursuivre ses réflexions ainsi que ses travaux sur la gouvernance interne pouvant déboucher sur certaines formes d'autonomisation de services. Il veillera évidemment à assurer la coordination nécessaire entre les projets.

### **3. Le fil rouge de la réforme**

La réforme de la gouvernance des partenariats de l'Etat constitue un projet de grande envergure et à multiples facettes. Il est ainsi nécessaire de définir un concept global et transversal qui permettra à chaque service responsable d'engager et de réaliser les travaux.

L'ampleur de la réflexion nécessite de définir préalablement les contours et le déroulement du processus.

La réforme doit améliorer la qualité des relations entre l'Etat et ses partenaires. Leur esprit d'entreprise doit être renforcé et l'Etat doit mieux mesurer et maîtriser les risques en lien avec les partenariats qu'il entretient. Chacun doit donc être gagnant dans ce processus de réforme.

Se basant sur les définitions du gouvernement d'entreprise et de partenariat, il est important de mener une réflexion fondamentale sur :

- le secteur d'activités et les tâches publiques à accomplir et
- la façon de les réaliser (typologie des tâches).

Se pose alors la question de la forme que doit revêtir le partenariat. Entrent bien évidemment en considération non seulement la constitution d'établissements cantonaux autonomes mais aussi les prises de participations de l'Etat au capital de sociétés.

C'est sur cette base que les éléments liés à la gestion des partenariats pourront être abordés.

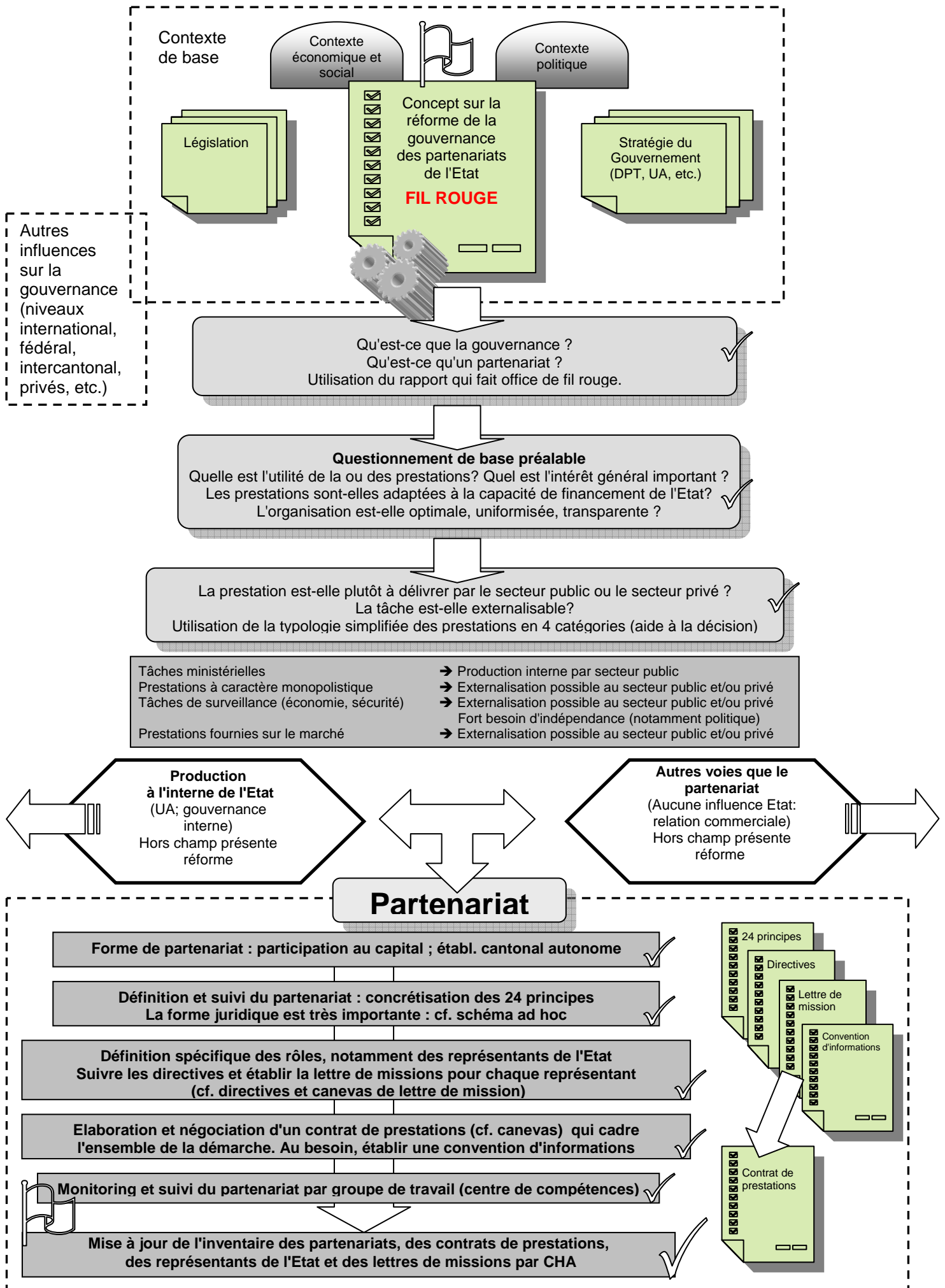
Il sera alors temps de se positionner sur les rôles du Parlement, du Gouvernement, des services et, en ce qui concerne les entités partenaires, de la haute direction (conseil d'administration, de fondation, d'institution) et de la direction.

Des règles doivent être mises en œuvre pour gérer les relations entre partenaires. Elles portent sur :

- les représentants de l'Etat (cf. directives en annexe);
- les relations contractuelles :
  - contrats de prestations (cf. exemple en annexe);
  - conventions d'informations.

Enfin, le monitoring du projet est présenté. Le groupe de travail constitué fonctionnera comme "centre de soutien et de compétences".

Le fil rouge de la réforme peut être présenté de la manière suivante:





#### 4. Bien-fondé du secteur d'activités et des tâches publiques

Avant même de se positionner sur les formes de gouvernance à mettre en œuvre, l'Etat doit, au lancement du processus de réforme de chacun des partenariats existants, se positionner à nouveau sur le bien-fondé des tâches publiques accomplies jusqu'à ce jour. Une réponse doit être apportée à chacune de ces questions :

- Est-ce que les prestations répondent réellement à un besoin d'intérêt général important ?
- Sont-elles trop/pas assez étendues ? Pourquoi ?
- Sont-elles adaptées aux possibilités financières de l'Etat ?
- Sont-elles allouées selon des principes uniformes et en toute transparence ?
- Est-ce que le secteur d'activités est organisé de manière optimale ? Quels sont les autres acteurs ? Est-ce que l'Etat intervient autant que possible de manière subsidiaire (buts pas atteints sans l'intervention de l'Etat) ?

#### 5. La typologie des tâches

L'Etat ne disposait pas jusqu'à ce jour de critères lui permettant de dire si l'exécution des tâches doit être réalisée par l'administration ou si elle peut être externalisée.

La réforme de la gouvernance doit très rapidement en amont amener à se positionner sur la pertinence même d'un partenariat. Est-il réellement judicieux de demander à un organe externe à l'Etat de réaliser des prestations commandées par l'Etat ou d'intérêt général marqué ? Serait-il au contraire plus judicieux que l'Etat offre lui-même ces mêmes prestations ?

##### 5.1. Introduction

L'administration cantonale et les entités paraétatiques exécutent des tâches d'une très grande diversité.

Répertorier les prestations de l'Etat sous la forme d'une typologie des tâches fournit une base pour déterminer quelles tâches incombent à l'administration et lesquelles se prêtent plutôt au transfert vers des entités partenaires.

En classant des tâches très diversifiées selon des critères spécifiques à l'externalisation et à la gestion, la typologie des tâches doit servir d'indicateur permettant de déterminer quelles sont les tâches qui se prêtent à l'externalisation et de référence au moment du choix du mode de gestion des entités chargées de l'exécution de ces tâches.

La typologie des tâches est une classification de celles-ci fondée sur une *grille idéale*, sorte de «boîte à outils» servant à vérifier systématiquement si, et dans quelle mesure, une tâche donnée se prête à une externalisation. Ce n'est toutefois pas une approche mécaniste ou un mode d'emploi permettant de distinguer automatiquement les tâches externalisables de celles devant rester dans l'administration centrale; la typologie des tâches ne dispense pas d'examiner chaque externalisation au cas par cas. Une appréciation politique reste nécessaire.

Outre les critères spécifiques aux tâches, des critères organisationnels peuvent aussi intervenir dans la décision d'externalisation. La taille d'une entité peut notamment compter. L'octroi de l'autonomie implique en effet la création d'une certaine forme d'organisation, ce qui n'aurait guère de sens pour une entité de très petite taille.

## **5.2. Critères de décision concernant l'adéquation à l'externalisation**

La théorie fournit une multitude de critères concrets de décision pour vérifier si des tâches se prêtent à l'externalisation. En règle générale, ils sont regroupés selon leur **nature juridique, politique** et **économique** (macro-économie et économie d'entreprise). En référence à ces perspectives, les **critères de décision** permettent de déterminer si une tâche est exécutée de manière plus efficiente et efficace par l'administration ou par une entité autonome. Pour chaque critère, la rentabilité et l'efficacité (quantitative et qualitative) de l'exécution des tâches représentent des facteurs d'évaluation décisifs.

### **A. Perspective juridique: question de la puissance publique**

Dans une *perspective juridique*, il importe de savoir dans quelle mesure l'externalisation de certaines tâches est conciliable avec les principes de l'Etat de droit.

Dans cette optique, il faut en premier lieu examiner si les tâches relèvent de la *puissance publique*.

Dans le cas de tâches relevant de la puissance publique (souvent désignées comme des tâches de l'administration de police), les bénéficiaires de prestations sont «soumis au droit», l'Etat pouvant intervenir dans les droits de particuliers.

En raison de leur caractère contraignant, les mesures relevant de la puissance publique impliquent une forte légitimité démocratique. Par conséquent, elles ne se prêtent en principe guère à une externalisation.

### **B. Perspective politique: question du pilotage politique**

La *perspective politique* place au centre la question du degré d'influence politique sur l'exécution des tâches.

Le pilotage politique est particulièrement nécessaire lorsque l'accomplissement des tâches n'est pas déjà réglementé dans le détail par la loi ou par des dispositions techniques et des normes fédérales ou intercantionales. L'absence d'une régulation par le marché, la dépendance envers les recettes fiscales générales et l'importance de la sécurité de l'approvisionnement augmentent la nécessité du pilotage politique. Par contre, le pilotage politique des tâches requérant une grande indépendance doit être volontairement restreint.

Par l'externalisation, l'Etat renonce à un pilotage détaillé et confère à l'entité partenaire un certain degré d'autonomie dans l'exécution des tâches. La démarche n'est donc justifiée que lorsque la liberté d'entreprise concédée n'est pas ensuite annulée par des influences politiques. Les tâches présentant un besoin élevé de pilotage politique devraient donc être exécutées de manière centralisée.

### C. Perspective macro-économique : question de l'adéquation au marché

La *perspective macro-économique* pose la question de l'adéquation d'un bien ou d'une prestation au marché.

Les tâches commercialisables sont des tâches soumises à la concurrence et financées par des recettes qui sont fonction des prix du marché. De telles tâches se prêtent généralement bien à une externalisation. Plus une tâche présente de disposition à la commercialisation, plus elle se prête à une externalisation.

### D. Perspective d'économie d'entreprise: question du potentiel de synergies et des besoins de coordination

La *perspective d'économie d'entreprise* porte sur les coûts et l'utilité de la fourniture interne de prestations par rapport à une externalisation. Elle dépend du milieu dans lequel les tâches sont exécutées.

De manière générale, il n'est pas judicieux d'externaliser des tâches présentant un besoin élevé de coordination et un fort degré d'interconnexion avec plusieurs services de l'Etat.

En revanche, les tâches ayant un fort besoin de visibilité devraient être externalisées.

Le rapport entre coûts de production et opportunités offertes par une ouverture sur les marchés doit être examiné.

### 5.3. Les types de tâches

Sur la base des fonctions fondamentales de l'administration et des entités autonomes et à l'aide des critères de décision concernant les externalisations, quatre types de tâches ont été recensés. Ils font l'objet des développements suivants.

#### 5.3.1. Tâches ministérielles

<b>Objet</b>	Préparation des dossiers politiques, prestations relevant sensiblement de la puissance publique.
<b>Puissance publique</b>	Prestations relevant de la puissance publique.
<b>Pilotage politique</b>	Besoin marqué de légitimité démocratique et de pilotage détaillé, parce que les tâches sont financées en majorité par des recettes fiscales générales et que le domaine de la préparation des dossiers politiques ne peut être défini par la législation que dans les grandes lignes.
<b>Adéquation au marché</b>	Faible; prestations fournies en faveur de l'économie générale, financées en majeure partie par des recettes fiscales générales.
<b>Potentiel de synergies et besoins de coordination</b>	Besoins élevés de coordination; l'exécution des tâches doit souvent être coordonnée avec le champ d'action d'autres tâches et services de l'Etat; les tâches dépendent de prestations préalables similaires, ce qui offre un potentiel de synergies important; visibilité de moindre importance; il n'est pas nécessaire que les entités chargées de ces tâches adoptent leur propre identité visuelle.
<b>Particularités</b>	La démarcation par rapport aux prestations à caractère monopolistique réside avant tout dans la nécessité d'un pilotage détaillé ainsi que dans le potentiel de synergies et les besoins de coordination.
<b>Entités</b>	Exemples : JUR, TRG, PER, ECT, CST, CHA, COM, SAT, POC, OSP, CTR, OPF, RFC, ECO.

### 5.3.2. Prestations à caractère monopolistique

<b>Objet</b>	Prestations pour lesquelles la concurrence ne s'exerce pas ou que de manière restreinte en raison d'une défaillance du marché ou en raison de la législation.
<b>Puissance publique</b>	Prestations ne relevant généralement pas de la puissance publique.
<b>Pilotage politique</b>	Variable; relativement élevé d'ordinaire, parfois limité par la loi ou des conditions-cadres exogènes.
<b>Adéquation au marché</b>	Modérée à faible; en majorité des prestations fournies en faveur de l'économie générale; financement par des recettes fiscales générales, des émoluments ainsi que des fonds de tiers en partie.
<b>Potentiel de synergies et besoins de coordination</b>	Faible potentiel de synergies, les tâches nécessitant souvent des ressources et des processus de support spécifiques; l'exécution des tâches ne nécessite guère de coordination interne avec le reste de l'administration; la bonne exécution des tâches exige plutôt que les entités qui en sont chargées parviennent à se positionner et à se profiler comme des organismes visibles et reconnus.
<b>Particularités</b>	Dans la majorité des cas, forte nécessité d'une propre identité visuelle.
<b>Entités</b>	Exemples : Office des assurances sociales, musées, divisions du CEJEF, FAS, SSR, communauté tarifaire, HEP BEJUNE, Fondation rurale interjurassienne, unités stationnaires du CMP, Villa blanche (UPP), unité d'accueil psycho-éducative (UAP) et UCG.

### 5.3.3. Tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité

<b>Objet</b>	a) surveillance de l'économie (surveillance du fonctionnement des marchés) b) surveillance de la sécurité (protection de la population ou des acteurs du marché contre des dangers liés à des prestations spécifiques fournies sur le marché).
<b>Puissance publique</b>	Prestations relevant de la puissance publique.
<b>Pilotage politique</b>	Faible; la marge de manœuvre politique est intentionnellement limitée pour garantir que les tâches soient effectuées indépendamment de toute influence politique.
<b>Adéquation au marché</b>	Faible; prestations à caractère monopolistique.
<b>Potentiel de synergies et besoins de coordination</b>	Faible; le besoin de ressources spécifiques limite les synergies potentielles; l'exécution des tâches ne nécessite guère de coordination ou de réseaux internes à l'administration.
<b>Particularités</b>	Le caractère monopolistique et relevant de la puissance publique des tâches de ce type plaide sur le fond en faveur d'une fourniture centralisée des prestations. Le critère décisif pour l'externalisation de ces tâches n'est donc pas leur affinité avec le marché mais bien leur nécessité particulière d'indépendance ou le besoin de distanciation vis-à-vis du monde politique.
<b>Entités</b>	Exemples : Laboratoire cantonal, Vétérinaire cantonal, Caisse des épizooties, Arts et Métiers, Transports et Energie, ECA, Centre d'orientation scolaire et professionnelle et de psychologie scolaire, Fondation interjurassienne pour la statistique.

### 5.3.4. Prestations fournies sur le marché

<b>Objet</b>	Prestations soumises à la concurrence (partiellement régulée).
<b>Puissance publique</b>	Prestations ne relevant pas de la puissance publique.
<b>Pilotage politique</b>	Faible; la loi garantit un service minimal (mandat pour assurer le service universel, concessions, etc.); les prestations sont en outre fonction du marché.
<b>Adéquation au marché</b>	Prestations majoritairement commercialisables et financées par des recettes qui sont fonction des prix du marché.
<b>Potentiel de synergies et besoins de coordination</b>	Faible; l'exécution des tâches exige, en partie au moins, des ressources spécifiques (personnel, immeubles, infrastructure) et guère de coordination ou de réseaux internes à l'administration; par contre, une propre identité visuelle (visibilité) constitue un avantage sur le plan marketing.
<b>Particularités</b>	La création de conditions identiques à celles des autres concurrents est importante.
<b>Entités</b>	Exemples : BCJ, Thermobois, EDJ, CJ, Creapole, Société jurassienne d'équipement, H-JU, CMP -ambulatoire-, Cour de Miracles, homes et foyers.

#### **5.4. La conclusion sur les types de tâches**

Compte tenu des explications données, il est possible d'émettre les recommandations suivantes afin d'analyser le bien-fondé de l'externalisation actuelle des tâches confiées aux partenaires de l'Etat :

1. Les prestations à caractère monopolistique, les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité ainsi que les prestations fournies sur le marché peuvent se prêter à l'externalisation.

Par contre, l'externalisation n'est pas recommandée pour les tâches ministérielles. Elles doivent être exécutées au sein de l'administration.

2. Pour distinguer les entités exerçant des fonctions ministérielles de celles fournissant des prestations à caractère monopolistique, il faut se baser sur leurs spécificités au niveau des tâches. Une entité ne pourra être qualifiée d'entité fournissant des «prestations à caractère monopolistique» que si, compte tenu de ses besoins spécifiques (p. ex. ressources ou visibilité), on attend d'une externalisation une exécution plus efficace et plus efficiente des tâches.

3. Les entités exécutant des tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité jouissent d'un degré poussé d'indépendance. Bien que leur activité relève de la puissance publique et qu'elles soient financées par des émoluments, les modalités d'exécution ne sauraient faire l'objet d'un pilotage politique. D'où l'importance d'être prudent et de ne confier les «tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité» qu'aux entités dont le législateur souhaite expressément l'indépendance politique.

### **6. Les formes de partenariats**

Comme nous l'avons vu, le processus de réforme de la gouvernance demande dans un premier temps que l'on se pose à nouveau les questions fondamentales sur la pertinence du secteur d'activités concerné et le bien-fondé des tâches et des prestations publiques. Dans un deuxième temps, la typologie des tâches indique quelles tâches doivent dans l'idéal être exécutées au sein ou en dehors de l'administration cantonale et comment déterminer les besoins de gestion et d'autonomie pour l'exécution des tâches externalisées. Elle constitue une base importante pour évaluer les externalisations en fournissant des critères uniformes.

Avant de se préoccuper des éléments de gestion des entités partenaires, il est nécessaire de se positionner sur les formes possibles de partenariat.

L'Etat peut ainsi décider de prendre une participation financière au capital d'une entité avec la personnalité juridique existante (ou à créer) de droit public ou de droit privé. La part au capital que désire acquérir l'Etat (minoritaire, de blocage, majoritaire, etc.) doit être fixée. Elle dépendra de la stratégie de l'Etat sur le secteur d'activités et sur les prestations à réaliser.

D'autre part, l'Etat peut décider de créer un établissement cantonal autonome ou demander à une telle entité déjà existante de fournir de nouvelles prestations (cf. schéma du chapitre 7.1).

Le choix de la forme adéquate est donc très ouvert. Il dépend de la vision, de la mission, de la stratégie et des prestations que l'Etat entend mettre en œuvre.

Des aspects politiques, légaux, organisationnels, de gestion, de coûts et d'opportunités pratiques sont également de nature à orienter ce choix.

Les questions liées au financement (versement ou pas d'indemnités ou d'aides financières) et à la représentation de l'Etat (membres délégués par l'Etat aux organes supérieurs et leurs missions) doivent être réglées au cas par cas, quelle que soit la forme de partenariat.

## **7. Les éléments de gestion des entités partenaires**

Comme nous l'avons vu, l'Etat peut renoncer à faire exécuter certaines tâches par l'administration cantonale et les confier à une entité avec personnalité juridique. La position de propriétaire ou d'actionnaire (selon les formes de partenariat) permet à l'Etat d'exercer une emprise sur l'évolution des entités partenaires et sur les tâches cantonales qui leur incombent.

Dans cette optique, la forme organisationnelle doit:

- conférer les compétences et la marge de manœuvre nécessaires aux entités pour une exécution optimale des tâches et
- assurer à l'Etat une emprise et un contrôle conformes à sa mission et à ses objectifs politiques et stratégiques.

Lors de l'élaboration de ce concept, diverses entités autonomes ont été analysées. Il apparaît nécessaire d'agir dans deux domaines en particulier:

a) certains éléments de gestion des entités ne sont pas suffisamment harmonisés, ce qui entrave le bon fonctionnement du circuit de gestion au sein de l'Etat (collaboration entre organes p. ex.) ainsi qu'entre entités et l'administration (activité de contrôle p. ex.). Par contre, la réglementation de la gestion des sociétés anonymes se révèle dans l'ensemble adéquate en raison de l'application obligatoire du cadre de droit privé.

La gestion des entités doit être améliorée. Il convient de préciser et de mieux coordonner certains éléments de gestion, de même que de combler les éventuelles lacunes.

b) certaines entités sont par ailleurs exposées à des tiraillements entre d'un côté leur organisation, qui implique de l'autonomie, et de l'autre l'Etat, avec sa volonté d'être informé et d'avoir une emprise directe sur l'exécution des tâches.

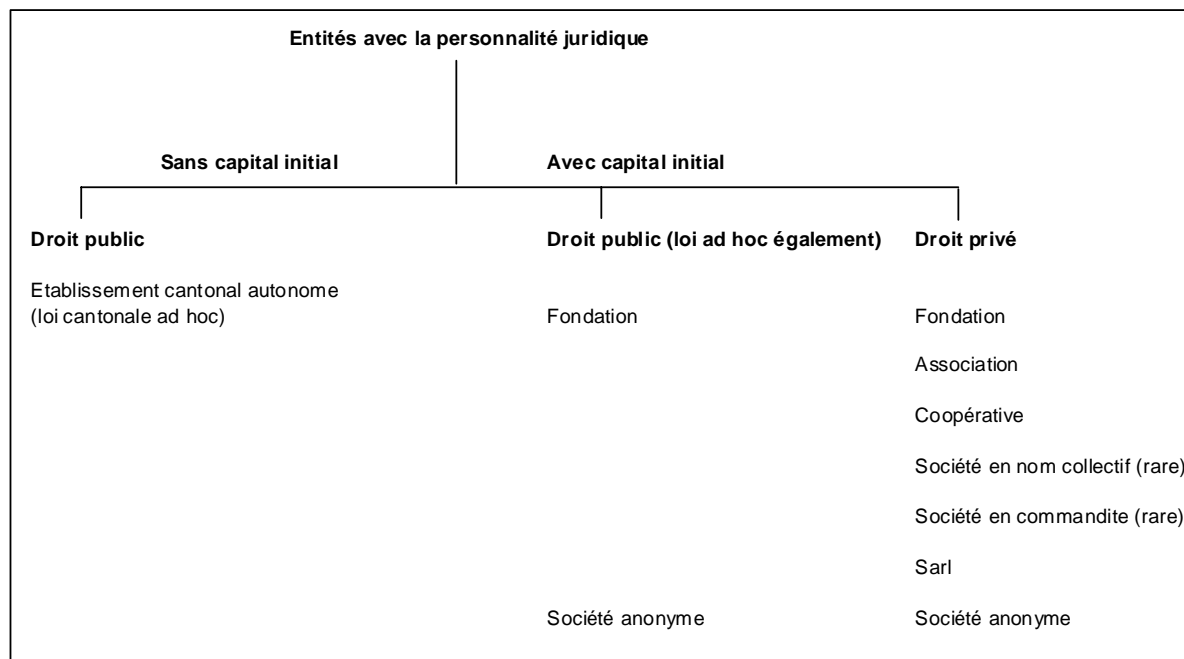
Il est donc important d'aménager à l'avenir les divers éléments de gestion en tenant mieux compte des particularités de chaque type de tâches. Cette approche doit garantir que l'Etat exerce toute l'influence nécessaire, en respectant autant que possible l'autonomie d'exploitation des entités devenues autonomes.

Les 24 principes énoncés ci-dessous doivent permettre d'analyser chaque situation et d'engager les réformes concrètes nécessaires.

## 7.1. *Forme juridique*

Le choix de la forme juridique ou organisationnelle est crucial pour la définition des autres éléments de gestion. Elle doit correspondre aux particularités de la tâche confiée à l'entité partenaire.

Le schéma suivant présente les différentes possibilités :



L'établissement cantonal autonome est la forme organisationnelle la plus répandue dans le droit public. La société anonyme de droit privé constitue quant à elle la première forme juridique de droit privé. Il existe aussi des formes mixtes à mi-chemin entre le droit public et le droit privé: la société anonyme de droit public en constitue le meilleur exemple. Cette forme organisationnelle relevant du droit public est très proche de la société anonyme de droit privé. L'Etat peut se réserver des droits à l'information et des droits d'intervention en sa qualité de propriétaire grâce à une loi spéciale, ce qui serait impossible en cas d'application exclusive du droit privé. Des formes mixtes sont en principe aussi envisageables pour les autres formes juridiques de droit privé que sont la Sarl ou la coopérative.

Une forme organisationnelle privilégiant l'Etat en matière d'information et d'intervention par rapport aux autres actionnaires devient surtout problématique en cas de cotation en bourse: les sociétés cotées en bourse sont tenues de respecter le principe de l'égalité de traitement au sens du droit des marchés de capitaux, qui entend garantir aux investisseurs le même accès aux informations susceptibles d'influencer les cours, et qui est ainsi plus strict que ne l'est le principe de l'égalité de traitement au sens du droit de la société anonyme.

### Principe sur la forme juridique

#### Principe n° 1

En principe, il convient d'assigner aux entités qui accomplissent des tâches cantonales la forme organisationnelle de droit public de l'établissement cantonal autonome. La forme de la personne morale de droit privé (SA) ne doit être prévue que pour les entités :

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

Dans un but d'harmonisation, de simplification et de lisibilité des pratiques, il ne faut opter pour d'autres formes juridiques de droit privé ou d'autres formes organisationnelles de droit public que dans des cas exceptionnels dûment justifiés.

## **7.2. Organes**

Le nombre d'organes, leur composition et leur collaboration doivent garantir une conduite et une surveillance efficaces et efficientes de l'exploitation.

Une entité doit disposer d'une gestion et d'une surveillance internes fiables. Il ne faut donc pas prévoir d'organes plus nombreux ou plus étendus qu'une conduite d'entreprise efficace et efficiente ne l'exige.

Les organes de l'entité partenaire doivent disposer des connaissances nécessaires (technique et exploitation) pour exercer leur fonction conformément à leurs responsabilités. Dans cette perspective, les membres de la haute direction (conseil d'administration, de fondation, d'institution) doivent être nommés sur la base d'un profil d'exigences établi au préalable, qui énumère les connaissances techniques, spécifiques à la branche et de gestion d'entreprise. Ces exigences seules ne suffisent pas à garantir la défense des intérêts de l'Etat au sein du conseil d'institut ou du conseil d'administration. Dans l'exercice de son droit de nomination, le Gouvernement doit donc veiller à ce que les membres des organes s'identifient à l'orientation des objectifs stratégiques du Gouvernement et s'engagent ainsi en faveur des intérêts de l'Etat.

### **Principes sur les organes**

#### **Principe n° 2**

Les entités disposent de structures légères et les compétences au niveau des différents organes sont clairement réglementées et délimitées.

#### **Principe n° 3**

Une personne ne doit en principe pas appartenir à plusieurs organes d'une même entité.

#### **Principe n° 4**

Sauf dispositions contraires, les représentants de l'Etat dans l'organe assumant la haute direction (ex: conseil d'administration, de fondation, d'institution, etc.) sont désignées par le Gouvernement. Le conseil nomme la direction.

#### **Principe n° 5**

Le Gouvernement établit un profil d'exigences énumérant les conditions auxquelles les représentants de l'Etat dans la haute direction doivent répondre pour garantir une formation d'opinion autonome et objective. Il désigne ses représentants sur la base de ce profil d'exigences et veille à assurer une représentation appropriée des intérêts de l'Etat dans la haute direction.



**Principe n° 6**

Les représentants de l'Etat au sein de la haute direction ou de la direction défendent les intérêts de l'entité. Ceux d'entre eux concernés par des conflits d'intérêts doivent se récuser. Des conflits d'intérêts durables excluent l'appartenance à la haute direction et à la direction. Ainsi, l'ensemble du personnel du service chargé de la surveillance de l'entité ne peut par exemple pas siéger à la haute direction ou être membre de la direction.

**Principe n° 7**

Pendant la durée de leur mandat, les représentants de l'Etat peuvent être révoqués pour de justes motifs par le Gouvernement. La lettre de mission en précisera les modalités si une démission est nécessaire.

**Principe n° 8**

La révision externe de l'entité est prévue de manière à correspondre au moins au standard minimum prévu par le droit de la société anonyme<sup>2</sup>.

### **7.3. Responsabilités**

Les responsabilités de l'Etat ainsi que celles des entités doivent se réduire à l'essentiel. Chacun des partenaires doit assumer ses propres responsabilités.

Parfois, l'Etat consent à assumer des garanties, cautions et engagements conditionnels envers certaines entités. De tels engagements ne devront à l'avenir être pris par l'Etat que dans des cas exceptionnels dûment justifiés et moyennant des directives renforcées sur la politique des risques (p. ex. contrôle régulier de la stratégie, de l'inventaire des risques et des moyens mis en œuvre pour les gérer, etc.). Une rémunération adéquate doit être négociée.

**Principes sur les responsabilités****Principe n° 9**

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

**Principe n° 10**

Vis-à-vis des entités, l'Etat ne doit que dans des cas exceptionnels accorder des garanties, cautionnements et engagements conditionnels. Une rémunération est cas échéant accordée à l'Etat pour ces prestations. L'Etat définit ses exigences quant à la gestion des risques. Les entités recensent, évaluent, signalent systématiquement et mettent en œuvre les moyens nécessaires pour gérer leurs risques.

---

<sup>2</sup> Contrôle ordinaire ou contrôle restreint.

#### **7.4. Compétences particulières**

La compétence d'édicter des normes, de prendre des participations et de nouer des coopérations, ainsi que de fournir des prestations annexes à but lucratif – en référence à une base légale idoine – ne sera accordée aux entités autonomes que si cela devait servir les intérêts supérieurs de l'Etat.

##### **Principes sur les compétences particulières**

###### **Principe n° 11**

Les entités ne reçoivent qu'exceptionnellement la compétence d'édicter des normes abstraites de portée générale et ayant un effet externe. Cette compétence se limite à l'édiction de dispositions de nature technique et d'importance secondaire.

###### **Principe n° 12**

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

###### **Principe n° 13**

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

#### **7.5. Objectifs stratégiques**

En tant que propriétaire, l'Etat doit gérer toutes les entités en formulant des objectifs stratégiques et en préservant une vue d'ensemble par rapport à sa mission, à sa vision et à la législation.

Les objectifs stratégiques de l'Etat sont contraignants pour la haute direction de l'entité partenaire. La stratégie qu'elle élabore sur cette base doit être présentée au Gouvernement. Il se prononce à ce sujet.

##### **Principes sur les objectifs stratégiques**

###### **Principe n° 14**

L'Etat fixe des objectifs stratégiques à chaque entité partenaire. A l'aide des objectifs stratégiques, il exerce, en partant d'une approche globale, une influence sur le développement des entités en tant qu'organismes ou qu'entreprises et sur leurs tâches. L'intensité du pilotage au niveau des tâches varie en particulier selon que l'exécution de la tâche confiée:

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

**Principe n° 15**

Il appartient au Gouvernement d'apprécier et de se positionner sur la stratégie des entités partenaires.

**7.6. Contrôle et suivi du Gouvernement**

Le contrôle et le suivi de l'Etat dans sa fonction de propriétaire méritent d'être renforcés. Une révision indépendante et qualifiée doit absolument fonctionner dans chaque partenariat (cf. principe no 8).

A l'avenir, le Gouvernement devra pouvoir prendre les mesures suivantes à l'encontre des entités qui présentent une évolution défavorable (effective ou prévisible) :

- modification des objectifs stratégiques;
- refus d'approuver le rapport de gestion;
- refus d'accorder la décharge au conseil;
- révocation de ses représentants au conseil pendant la durée de leur mandat;
- prétentions en matière de responsabilité contre les organes.

**Principes sur le contrôle et le suivi du Gouvernement****Principe n° 16**

Dans l'exercice de sa fonction de contrôle et de suivi des entités, le Gouvernement recevra au terme de l'exercice les documents suivants:

- le rapport du conseil sur la réalisation des objectifs stratégiques;
- le rapport de gestion du conseil;
- le rapport d'examen de l'organe externe de révision;
- le rapport du Contrôle des finances sur un éventuel audit.

**Principe n° 17**

La teneur minimale du rapport de gestion des entités est définie par analogie au droit de la société anonyme. Il renseigne sur l'inventaire des risques et les moyens mis en œuvre pour les gérer.

**Principe n° 18**

Le rapport de l'organe externe de révision des entités est défini par analogie au droit de la société anonyme.

## 7.7. Finances et impôts

Il importe d'améliorer la gestion financière des entités. Les dispositions particulières d'ordre financier ou fiscal qui entravent la concurrence sont à abolir dans la mesure du possible.

Toutes les entités tiennent leur comptabilité propre. Il n'est pas possible d'indiquer dans l'absolu la quantité de capital dont les entités doivent être dotées. En principe, elles ne disposent que du capital absolument nécessaire pour accomplir leurs tâches (notamment comme couverture de responsabilité) et conforme à l'usage dans la branche pour les entités fournissant des prestations sur le marché. Il convient également de tenir compte d'éventuelles garanties de l'Etat.

### Principes sur les finances et les impôts

#### Principe n° 19

Les entités partenaires tiennent leur comptabilité propre.

#### Principe n° 20

Le montant de la dotation en capital des entités partenaires tient compte des garanties fournies par l'Etat, des besoins effectifs (couverture de responsabilité notamment) et de l'usage dans la branche.

#### Principe n° 21

Le Gouvernement peut, sur proposition du service responsable, édicter des prescriptions relatives à la présentation des comptes à l'intention des entités partenaires.

#### Principe n° 22

Le mode de financement des entités partenaires (indemnités, émoluments et recettes réalisées sur le marché) est déterminé en fonction de la nature des tâches.

#### Principe n° 23

Le Gouvernement statue sur l'utilisation des profits et pertes réalisés par les entités partenaires.

En général, cette décision est arrêtée lors de la négociation des contrats d'enveloppes financières ou des contrats de prestations.

#### Principe n° 24

L'assujettissement à l'impôt découle de l'activité et non de la forme organisationnelle des entités partenaires.

## 8. La répartition des rôles

Différents acteurs sont impliqués dans la gestion, le contrôle, le suivi et la surveillance des entités partenaires :

<u>Etat</u>	<u>Entité</u>
- le Parlement	- la haute direction (conseil)
- le Gouvernement	- la direction
- les services responsables	- l'organe de révision
- les services transversaux	
- le Contrôle des finances.	

Les services désignés pour engager le processus de réforme de la gouvernance doivent s'assurer que les rôles sont clairement délimités et ne se recoupent pas. Il en va de même pour les compétences et les responsabilités qui doivent favoriser la motivation, l'esprit d'entreprise, la qualité, l'efficacité et l'efficience.

## **8.1. Les différents acteurs "du côté de l'Etat"**

### **8.1.1. Parlement**

Au-delà de ses compétences financières, décisionnelles et politiques, il convient de considérer le rôle primordial de haute surveillance du Parlement exercé au titre de garant de l'ensemble des institutions et de l'exercice de la démocratie.

Il faut tenir compte du fait que le Parlement fixe ou peut fixer des éléments-clés liés à la gouvernance :

- en inscrivant dans les lois les tâches relevant de la responsabilité d'une entité, et;
- en distinguant dans la loi les compétences et les responsabilités de l'entité par rapport à celles de l'Etat.

Il peut ainsi influencer le cadre et le champ d'application de la gestion de l'Etat, donc interférer sur la façon dont le Gouvernement met en œuvre la gouvernance des partenariats.

Dans le cadre de sa haute surveillance, le Parlement s'assure que le Gouvernement respecte la législation et donc qu'il contrôle et suit les entités autonomes. Il dispose de vastes moyens d'actions du fait de ses compétences sur l'élaboration du budget et l'adoption des comptes de l'Etat. Il bénéficie finalement du soutien du Contrôle des finances.

### **8.1.2. Gouvernement**

Le Gouvernement exerce un rôle dominant (stratégie, positionnement comme propriétaire ou actionnaire, etc.) et détient en principe seul face à toutes les entités partenaires le droit à l'information, le droit d'intervention et le droit de contrôle qui en découlent.

Le rôle important de définition de la stratégie ainsi que le contrôle de la gestion stratégique et opérationnelle des entités échoient au Gouvernement.

La pesée des intérêts politiques, économiques, sociaux et environnementaux doit en principe aussi – compte tenu de leur potentiel de tensions – incomber au Gouvernement. La tâche des services consiste à préparer les bases décisionnelles qui permettront ensuite au Gouvernement d'arrêter ses décisions.

Le Gouvernement exécute le mandat fixé dans la loi et assume le rôle de propriétaire des entités. Il a en particulier les tâches suivantes:

- il nomme ses représentants dans les organes (décision sur proposition des services);
- il fixe les objectifs stratégiques relatifs à l'entité et aux prestations;

- il contrôle et suit les entités, notamment en se faisant informer sur le degré d'atteinte des objectifs fixés.

Le Gouvernement examine de cas en cas si un de ses membres doit représenter l'Etat à la haute direction des entités partenaires.

### **8.1.3. Services responsables**

Les services désignés portent une responsabilité importante dans la construction, le développement et le suivi d'un partenariat. Ils soumettent notamment au Gouvernement les propositions et les éléments suivants :

- constitution du partenariat (forme de partenariat, éléments de gestion);
- objectifs stratégiques;
- membres des organes;
- représentation de l'Etat et lettres de mission;
- conventions d'informations;
- contrats (de prestations);
- plan financier, planification des liquidités et budgets;
- contrôle et suivi (rapports sur les objectifs stratégiques, rapport de gestion, comptes, rapport de l'organe de révision).

Les services sont les garants d'une relation de confiance permettant d'éviter tout dysfonctionnement et d'évaluer et de maîtriser les risques en lien avec le domaine d'activités, les prestations et le partenariat.

Ils veillent à ce que les montants engagés (participations financières, indemnités, aides financières) soient utilisées conformément à leur destination et dans le respect des conditions et charges auxquels leur octroi a été subordonné. Ils vérifient périodiquement si les conditions sont toujours bien remplies et si les dispositions de la loi sur les subventions sont bien respectées.

L'analyse de la gestion des entités partenaires et le contrôle des engagements financiers sont l'apanage des services responsables. Ce suivi doit s'effectuer régulièrement, permettant ainsi de mieux maîtriser les paramètres et les caractéristiques des entités. Les services documentent systématiquement les contrôles de suivi opérés en lien avec les conditions et les charges fixées dans les contrats de prestations. Ils se déterminent sur d'éventuels travaux spécifiques que devrait exécuter l'organe de révision.

Ils engagent les négociations nécessaires suffisamment tôt afin de permettre au Gouvernement de prendre ses décisions dans de bonnes conditions.

### **8.1.4. Service transversaux**

Les services transversaux exercent leurs fonctions habituelles de soutien. Les services qui engagent le processus de réforme les contactent suffisamment tôt dans leurs démarches afin que leurs réflexions et leurs apports puissent constituer une réelle plus-value (et ne soient pas considérés comme un frein). Citons notamment :

- bases légales : JUR;
- ressources humaines : PER;
- logistique : ECT, SDI, CST;

- communication : SIC;
- aspects financiers : TRG.

La Chancellerie tiendra par ailleurs quatre inventaires à jour :

- partenariats (fiches);
- représentants de l'Etat;
- lettres de mission de ces derniers;
- contrats (de prestations ou autres).

### **8.1.5.     *Contrôle des finances***

Le Contrôle des finances (CFI) est l'organe administratif supérieur chargé du contrôle financier et administratif. Il exerce ses activités conformément aux dispositions de la loi sur les finances cantonales (RSJU 611, art. 70 et suivants). Il est important de rappeler aux services responsables que la surveillance du CFI s'étend, sous réserve de dispositions légales particulières, notamment :

- aux établissements cantonaux;
- aux collectivités, établissements et organisation, indépendamment de leur statut juridique, qui se voient confier l'exécution de tâches publiques par l'Etat;
- aux bénéficiaires de subventions ou d'une participation financière de l'Etat.

## **8.2.       *Du côté de l'entité partenaire***

### **8.2.1.     *Haute direction (conseil)***

La haute direction fonctionne et a les attributions usuelles en la matière (cf. code des obligations pour les entités soumises au droit privé). Elle est constituée généralement en conseil d'administration, de fondation, etc. Elle porte la responsabilité première de l'entité. Elle définit la vision et la stratégie de l'entité sur la base des objectifs stratégiques assignés par l'Etat. Elle nomme la direction, arrête les plans financiers et les budgets. Elle adopte les comptes et le rapport de gestion, avant de les soumettre aux organes supérieurs si tel doit être le cas (exemple : société anonyme).

La haute direction veille au respect de la législation. Elle assure la mise en place d'un système de contrôle interne permettant de mesurer et de maîtriser les risques encourus par l'entité.

Elle est constituée de membres complémentaires permettant de réaliser la mission de l'entité. Elle intègre les représentants désignés par l'Etat.

Elle représente l'entité. Elle est l'organe qui conduit les négociations avec l'Etat et signe les contrats de prestations et les conventions d'informations.

### **8.2.2. Direction**

La direction est l'organe chargé de la concrétisation opérationnelle de la stratégie et des décisions arrêtées par la haute direction.

Elle s'engage afin que le partenariat avec l'Etat se renforce dans la durée. Elle établit et diffuse les informations nécessaires afin que l'Etat puisse exercer ses droits et ses devoirs envers l'entité.

Elle prend les dispositions nécessaires afin d'assurer un niveau de qualité adéquat (démarche qualité).

### **8.2.3. Organe de révision**

L'entité doit disposer d'un organe de révision indépendant et qualifié de telle sorte qu'elle puisse assumer ses responsabilités.

## **9. Les représentants de l'Etat**

En décidant d'acquérir une participation financière à une entité ou en mandatant un établissement cantonal autonome pour offrir des prestations publiques, l'Etat doit obligatoirement se positionner sur la question de sa représentation au sein de ses organes.

Les représentants de l'Etat constituent avec le service responsable la charnière centrale garante du bon fonctionnement du partenariat. C'est la raison pour laquelle les directives annexées entrent en vigueur immédiatement.

Les représentants de l'Etat sont choisis sur la base de critères arrêtés et ils sont nommés par le Gouvernement. Ils doivent connaître les objectifs stratégiques de l'Etat. C'est la raison pour laquelle ils reçoivent une lettre de mission qu'ils doivent accepter (cf. canevas en annexe).

La Chancellerie tient l'inventaire des représentants de l'Etat et des lettres de mission.

## **10. Les relations contractuelles**

### **10.1. Contrats de prestations**

La mise en œuvre et le pilotage d'un partenariat avec une entité passent par l'élaboration et la négociation de relations contractuelles.

L'Etat n'intervient que si ses actions, ou celles qu'il délègue, reposent sur une base légale. Par ailleurs, elles doivent être opportunes (satisfaction de besoins importants s'inscrivant dans la politique financière de l'Etat). L'intervention de l'Etat doit avoir en plus un caractère subsidiaire (le but visé ne doit pas pouvoir être atteint par des moyens autres que l'action de l'Etat) et pousser à l'efficacité et à l'efficience.



Dans ce contexte, le mode de financement par l'Etat joue un rôle capital. Il faut renforcer l'autonomie des partenaires de l'Etat, éviter toute incitation à la dépense et donner un cadre financier connu à l'avance. Ainsi, l'Etat ne peut plus se contenter de verser des indemnités ou des aides financières proportionnelles à la dépense ou prendre en charge des déficits, approches ne faisant que constater des événements passés.

Dès lors, c'est bien le système de contrats d'enveloppes financières ou de contrats de prestations qui doit être utilisé. Ces deux notions sont pratiquement similaires, le contrat de prestations permettant de décliner et de suivre ensuite plus précisément les prestations à réaliser. Vu les objectifs assignés à la réforme de la gouvernance, les services responsables se baseront sur le canevas annexé pour élaborer, négocier et proposer au Gouvernement leurs projets de contrats de prestations. Ceux-ci seront aussi précis et adaptés que possible à la réalité de chaque partenariat, le canevas ne recensant pas toutes les particularités qui peuvent se présenter.

## **10.2. Conventions d'informations**

Au-delà de la signature de contrats de prestations périodiques et des rapports réguliers fournis par l'entité et les représentants de l'Etat, le service responsable doit se positionner sur la nécessité éventuelle de régler par voie de convention les besoins réciproques entre l'entité et l'Etat d'informations ou de clarification des modalités des rencontres.

Une convention d'informations permet de faire respecter l'attribution des rôles, des compétences et des responsabilités ("code de compétences"). Elle permet de régler de façon pratique les modalités liées aux problématiques énoncées ci-dessus sans réduire en rien l'indépendance entre les partenaires.

Elle peut par exemple fonder une obligation d'information et d'appréciation à l'entité sur :

- les objectifs stratégiques fixés par l'Etat;
- la situation sur les fonds propres;
- l'évaluation des risques;
- tout élément susceptible d'avoir une incidence sur la garantie accordée par l'Etat;
- tout élément susceptible de s'écarter des dispositions légales, réglementaires, statutaires, des principes commerciaux, de but, du champ d'activités;
- la situation de concurrence;
- les prévisions de toutes natures (perspectives financières, etc.).

Elle règle le niveau de confidentialité et la publicité de chaque information.

Elle définit les modalités de transmission des informations et des rencontres :

- délégations (haute direction, direction; Gouvernement, chef de département, services responsables);
- périodicité;
- ordres du jour;
- endroits.

## 11. Le monitoring du projet

Le Gouvernement est conscient que, lorsqu'il demande aux services responsables d'engager le processus de réforme, l'évolution de chaque projet sera différente si on considère notamment les éléments suivants :

- la nature des partenariats actuels;
- la nécessité, l'importance et l'urgence d'adaptations;
- la nature des modifications (ex. : législation) et la compétence pour les adopter;
- l'appréciation et la position des partenaires;
- les contrats existants;
- les représentants actuellement désignés par l'Etat;
- les ressources disponibles affectées à ces travaux.

Etant donné la diversité des cas, le Gouvernement a constitué un groupe de travail qui a les missions suivantes :

- rapporter annuellement au Gouvernement sur l'état d'avancement de chacun des chantiers;
- faire des propositions pour corriger des situations jugées problématiques;
- constituer un centre de soutien et de compétences pour soutenir les services responsables dans leurs travaux de réforme, donc de faire évoluer, si nécessaire, le concept;
- mettre à disposition de TRG les informations utiles dans le cadre de ses travaux de planification financière et de budgétisation;

Evidemment, les services chargés de mener la réforme restent responsables de chacun des projets pour lesquels ils ont été désignés.

## 12. L'inventaire des partenariats

L'inventaire des partenariats a été dressé une première fois en novembre 2008.

Il donne la liste des entités avec lesquelles l'Etat a déjà développé un partenariat et des services désignés afin de mener à bien le processus de réforme.

Cet inventaire est complété par une fiche plus détaillée par entité partenaire. Elle met en évidence les éléments suivants :

- Entité :
  - forme juridique
  - organes principaux
- Missions et objectifs stratégiques de l'entité;
- Prestations principales de l'entité;
- Financement par l'Etat (modes);
- Représentation de l'Etat;
- Garantie de l'Etat;
- Secteur d'activités;
- Organisation du secteur d'activités;
- Stratégie de l'Etat;
- Potentiel de réforme (réflexions du groupe de travail).

Cet inventaire n'offre qu'une vue forcément subjective de la réalité. Il sera mis à jour régulièrement par CHA avec le soutien des unités administratives responsables.

### **13. La conclusion**

Le projet de réforme de la gouvernance des entités partenaires revêt une dimension stratégique de première importance.

L'Etat doit se poser des questions sur ses secteurs d'activités, les prestations à fournir, sa stratégie et la façon de les offrir. Si l'exécution de tâches est externalisée, les éléments de gestion doivent être maîtrisés et les rôles clairement attribués. Les représentants de l'Etat doivent connaître leur mission. Les relations contractuelles entre partenaires doivent favoriser une gestion efficace et efficiente sur la base d'obligations mais aussi de pouvoirs octroyés à des organes parfaitement structurés. L'autonomie de gestion devient alors un facteur de succès dans un esprit d'entreprise, de créativité, de qualité et de confiance réciproque. Comme la gouvernance est en constante évolution, le processus de suivi permettra de se repositionner régulièrement sur l'adéquation de ce concept.

Dans ce contexte, les services responsables jouent un rôle fondamental. La réforme ne peut réussir qu'avec leur soutien et leur engagement. Il les invite à lui soumettre dans chaque cas un rapport présentant les résultats des travaux effectués sur la base du concept et à lui soumettre les éventuelles propositions de décisions en découlant.

Le Gouvernement demande aux services d'engager sans délai le processus de réforme de la gouvernance des partenariats pour lesquels ils ont été désignés.

Delémont, le 30 juin 2009

- Annexes :
- Directives
  - Canevas "Lettre de mission"
  - Canevas "Contrat de prestations"
  - Inventaire des partenariats (situation novembre 2008)