



**GUBERNA**  
INSTITUUT VOOR BESTUURDERS  
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Centre

Public Governance

# Etat des lieux des pratiques de gouvernance des organisations publiques en Wallonie et à Bruxelles

---

Janvier 2015

Avec le soutien de:

 **Belfius**

**Deloitte.**

# 1. Introduction

En tant qu'Institut des Administrateurs et centre de connaissances sur la gouvernance d'entreprise, GUBERNA œuvre à la formation des administrateurs et à la promotion des pratiques de bonne gouvernance dans tous types de sociétés. Soucieux de prendre en considération les spécificités des modèles de gouvernance des organisations publiques, GUBERNA a créé en 2006 le « Centre Public Governance », spécifiquement dédié à l'analyse de la gouvernance des organisations publiques en Belgique. Ce centre de connaissances est soutenu depuis sa création par deux partenaires de recherche que sont Belfius et Deloitte.

Dès 2008, le Centre Public Governance de GUBERNA a lancé une grande enquête auprès des organisations publiques fédérales et régionales dotées d'un conseil d'administration, et ce, afin d'analyser les modèles de gouvernance au sein de ces « entreprises » spécifiques.<sup>1</sup> Cette enquête a débouché sur de nombreuses publications et réflexions de groupes d'experts. Sept ans après, le Centre Public Governance de GUBERNA a décidé d'étudier les nouvelles tendances de gouvernance au sein des organisations publiques au travers d'une enquête révisée.

Afin de tenir compte des réalités régionales, il a été décidé de différencier l'enquête selon les niveaux de pouvoirs. L'enquête sous-jacente à ce rapport concerne les organisations publiques dépendant de la Région wallonne, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Etablir un cadastre des organisations publiques dotées d'un conseil d'administration n'est pas chose aisée. Sur base des données de l'enquête de 2008, de recherches complémentaires approfondies et de la liste des unités du secteur public de la Banque Nationale de Belgique<sup>2</sup>, GUBERNA a identifié 58 organisations publiques<sup>3</sup> possédant un conseil d'administration en activité et dépendant directement du gouvernement d'une des entités considérées. Les intercommunales, les sociétés de logement sociaux ainsi que toutes les filiales ou participations des bras financiers de la Région wallonne et bruxelloise n'ont pas été prises en considération.

Durant l'été 2014, un questionnaire a été envoyé au président du conseil d'administration et au directeur général de chacune de ces institutions. Le taux de réponse global s'élève à près de 30%, avec une sous-représentation des organismes dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale. Du point de vue de la validité statistique, un tel taux de réponse est très satisfaisant. Cependant, vu la taille restreinte de l'échantillon, il convient de traiter les données de ce rapport avec précaution. Les résultats de l'enquête sont néanmoins globalement conformes aux résultats d'autres études et aux observations que GUBERNA fait régulièrement sur le terrain. Ce rapport peut donc être raisonnablement considéré comme étant un reflet correct des pratiques de gouvernance de ces organisations et des challenges de gouvernance publique au sens large.

En Flandre, les conseils d'administration des organisations publiques ont été entièrement renouvelés dans la foulée des élections régionales de 2014. Une enquête similaire sera menée dans le courant de

---

<sup>1</sup> GUBERNA, *Gouvernance publique: des défis essentiels en matière de bonne gouvernance dans les organisations publiques*, 2008.

<sup>2</sup> Banque Nationale de Belgique : Service comptes nationaux/régionaux et conjoncture, *Les Unités du secteur public*, mise à jour au 17.04.2014.

<sup>3</sup> 36 organisations appartiennent au groupe « Région wallonne », 9 au groupe « Fédération Wallonie-Bruxelles » et 13 au groupe « Région de Bruxelles-Capitale ».

l'année 2015, afin d'étudier les pratiques de gouvernance de ces organisations publiques dotées de nouveaux conseils d'administration.

Ce rapport aborde quatre grandes thématiques : l'actionnariat des organisations publiques, les structures et processus de gestion, le contrôle de l'organisation et le contrat de gestion. La partie sur les structures et les processus de gestion est sans conteste la partie la plus étoffée du rapport. C'est pourquoi, elle a été subdivisée en différents points traitant simultanément de la composition du conseil d'administration, de la désignation des administrateurs, du fonctionnement du conseil d'administration, des rôles et des tâches de celui-ci, de la rémunération des administrateurs, des comités spécialisés du conseil, et enfin, de l'organe exécutif de l'organisation. La dernière partie du rapport fait office de conclusion et est consacrée aux défis majeurs de gouvernance dans les organisations publiques wallonnes et bruxelloises.

## 2. Actionnariat des organisations publiques

Les organisations publiques concernées par l'enquête ont – lorsque la forme juridique le prévoit – un actionnariat concentré, le premier actionnaire de celles-ci détenant en moyenne 84% des parts de l'organisation. Dans 89% des cas renseignés, le premier actionnaire est un actionnaire public (généralement la région).

Bien que les organisations sondées aient une majorité d'actionnaires publics, les services qu'elles délivrent ne sont pas systématiquement des services publics en tant que tels. Plusieurs organisations combinent la délivrance de services publics purs à celle de services à vocation plus commerciale. Certaines entreprises sondées déclarent même que 100% de leurs activités sont de nature commerciale. En moyenne, les organisations de l'échantillon exercent 25% d'activités commerciales pour 75% d'activités de services publics.

La question de la stratégie actionnariale revêt une importance primordiale pour toute entreprise. Elle permet en effet à l'entreprise de savoir quelles sont les attentes de ses actionnaires et de définir un plan d'action en ligne avec les objectifs définis par ceux-ci. Dans le secteur public, la première étape consiste à identifier l'actionnaire réel. La complexité de l'organisation politico-administrative rend en effet difficile l'identification de l'actionnaire final. Il est par exemple souvent question de la « Région wallonne », sans précision quant à l'acteur réellement responsable de l'organisation publique en question (Ministre de tutelle ? Conseil des ministres dans son ensemble ? ...). Afin d'apporter des réponses à ces questions, GUBERNA s'est récemment penché sur le rôle de l'Etat fédéral belge en tant qu'actionnaire<sup>4</sup> et entreprendra prochainement une réflexion similaire au niveau des régions.

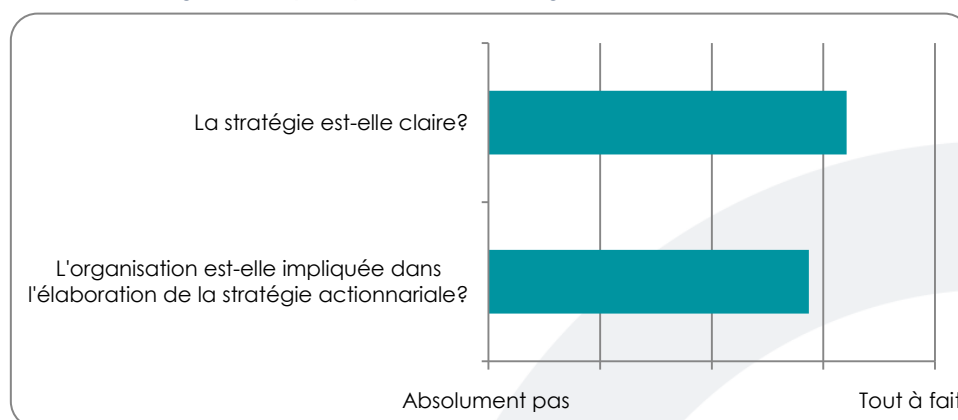
D'après l'enquête menée auprès des organisations publiques wallonnes et bruxelloises, il apparaît que la stratégie actionnariale soit claire aux yeux des organisations publiques. En outre, comme en témoigne le graphique ci-dessous, les organisations publiques déclarent être impliquées dans l'élaboration de la stratégie actionnariale. Cette implication se traduit la plupart du temps par la négociation – avec l'actionnaire public – d'un contrat de gestion. Certains répondant indiquent

---

<sup>4</sup> GUBERNA, *The Belgian State as a shareholder: A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises*, mars 2014 (disponible sur [www.guberna.be](http://www.guberna.be)).

également être consultés lors de différents projets législatifs ou entretenir des contacts informels avec l'acteur responsable de la stratégie actionnariale.

**Schéma 1 – L'organisation publique face à la stratégie actionnariale**



Ces résultats diffèrent des échos que GUBERNA a de certains de ses membres actifs dans le secteur public. Ceux-ci déplorent régulièrement le manque de clarté de la stratégie de l'actionnaire public, ou du moins, l'instabilité de celle-ci au cours du temps. Bien souvent, seul le contrat de gestion balise les attentes de l'entité actionnariale. Dans les cas où l'organisation publique ne possède pas de contrat de gestion, que celui-ci est très succinct ou qu'il contient des dispositions principalement opérationnelles, la ligne stratégique de l'entité actionnariale est très floue, voire inexistante. De plus, la stratégie dépasse largement le cadre d'un contrat de gestion. Le contrat de gestion se cantonne généralement à baliser les services publics que l'organisation publique est censée délivrer. Or, les actionnaires se doivent de développer une stratégie allant bien au-delà d'un contrat de gestion, spécialement si l'organisation publique a une vocation majoritairement commerciale.

Bien que la stratégie semble claire aux yeux des organisations publiques ayant pris part à l'enquête, il apparaît que pour près de 90% d'entre-elles, l'actionnaire principal ne présente pas sa stratégie lors d'un conseil d'administration. Ce constat permet de supposer que la stratégie tire surtout sa clarté de l'existence du contrat de gestion, l'entité actionnariale ne présentant une stratégie au conseil d'administration que dans un nombre très restreint de cas.

Les organisations publiques dotées d'un conseil d'administration sont des organisations auxquelles il a été décidé d'octroyer un certain degré d'autonomie. Bon nombre d'organisations publiques wallonnes et bruxelloises sont les reliquats des anciens « parastataux » fédéraux qui ont été régionalisés ou communautarisés. Bien que jouissant d'un certain degré d'autonomie par rapport à l'administration publique et au pouvoir exécutif, les organisations publiques régionales et communautaires n'en restent pas moins liées. Les résultats de l'enquête témoignent d'une relative dépendance par rapport aux pouvoirs publics. Il est intéressant de noter que les résultats diffèrent fortement d'une organisation publique à l'autre, certaines étant étroitement liées aux pouvoirs publics, d'autres étant plutôt autonomes. Cette observation est logique au vu de l'hétérogénéité de l'échantillon : certaines organisations publiques revêtent la forme d'un organisme d'intérêt public (O.I.P.)<sup>5</sup> et sont dès lors soumises au contrôle de tutelle quant à leur conformité à la législation et à l'intérêt général, tandis que d'autres adoptent la forme de sociétés classiques, ce qui leur confère un

<sup>5</sup> 40% des organisations publiques ayant pris part à l'enquête sont des O.I.P. de type B.

degré d'autonomie plus large. On aurait pu croire que les organisations davantage orientées sur les activités commerciales jouissent d'un degré d'autonomie plus important par rapport à celles délivrant exclusivement des services publics, mais aucune relation statistique allant dans ce sens n'a pu être trouvée.

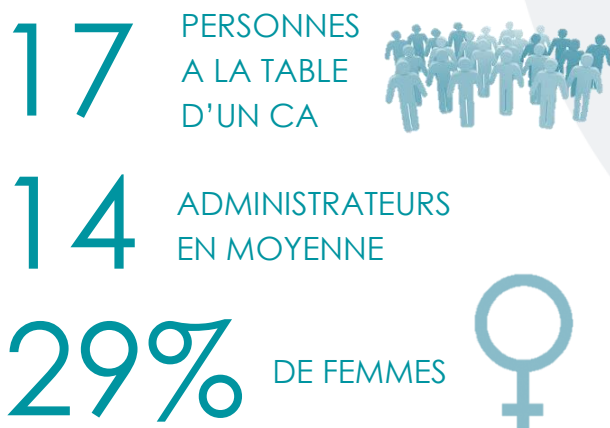
Schéma 2 – Degré d'indépendance de l'organisation par rapport aux pouvoirs publics



### 3. Structures et processus de gestion

#### 3.1. Composition du conseil d'administration

Les organisations publiques sondées comptent en moyenne 17 personnes autour de la table de leur conseil d'administration. Ce chiffre est plus élevé que dans les sociétés cotées belges (9,5 administrateurs)<sup>6</sup> mais toutefois moins élevé que dans les intercommunales wallonnes (23 participants au conseil)<sup>7</sup>. Ce nombre de 17 personnes est identique à celui qui avait été calculé lors de l'enquête auprès des organisations publiques régionales et fédérales en 2008.



Une particularité des conseils d'administration des organisations publiques est qu'ils accueillent d'autres personnes n'ayant pas le statut d'administrateur en tant que tel. Outre certains membres de la direction, il est courant que des commissaires du gouvernement et des observateurs participent aux réunions des conseils d'administration, sans pour autant détenir un droit de vote. En ne considérant que les personnes ayant le statut d'administrateur, le nombre moyen de

membres tombe à 14. Nous pouvons donc déduire qu'en moyenne, un conseil d'administration d'une organisation publique compte trois participants qui n'ont pas officiellement le statut d'administrateur.

Il convient de définir avec précision les rôles, droits et devoirs des participants au conseil d'administration qui ne revêtent pas la qualité d'administrateur. Si ceux-ci ont généralement accès aux mêmes informations que les administrateurs ordinaires et peuvent être rémunérés selon les

<sup>6</sup> GUBERNA et FEB, *Etude du respect du code belge de gouvernance d'entreprise 2009 dans les sociétés du BEL 20, du BEL Mid et du BEL Small*. Rapports annuels 2014, Novembre 2014.

<sup>7</sup> GUBERNA, *La gouvernance des intercommunales wallonnes*, 2012. Disponible sur [www.guberna.be](http://www.guberna.be)

mêmes critères que ceux-ci, ils ne possèdent néanmoins pas de droit de vote. Des questions pourraient dès lors se poser quant à la responsabilité endossée par ces personnes.

D'autres questions peuvent également se poser quant à l'influence réelle dont bénéficient ces personnes qui assistent aux réunions du conseil d'administration sans revêtir la qualité d'administrateur. Il est en effet reconnu que, même sans être dotée d'un droit de vote, une personne est susceptible d'avoir un impact important sur les discussions et les décisions finales. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Code des Sociétés prévoit que l'administrateur en situation de conflit d'intérêt ne peut pas prendre part au vote, ni assister aux délibérations du conseil d'administration sur les matières visées.<sup>8</sup>

Un conseil d'administration composé de 17 participants peut être considéré comme étendu au regard des meilleures pratiques de gouvernance. Les équilibres démocratiques ainsi que la présence d'observateurs et de représentants du gouvernement permettent d'expliquer cette taille importante. Cependant, dans l'optique d'un fonctionnement efficient de cet organe de gestion, un nombre plus restreint de membres serait sans doute plus adapté.

Les conseils d'administration des organisations publiques ayant pris part à l'enquête affichent un score satisfaisant en termes de diversité des genres. Bien que les membres féminins soient encore largement sous-représentés, leur pourcentage atteint aujourd'hui 29% en moyenne (pour 25% lors de l'enquête de 2008). Ce chiffre est supérieur au pourcentage de femmes siégeant au sein des conseils d'administration des intercommunales wallonnes (21%)<sup>9</sup> et des sociétés cotées belges (18%)<sup>10</sup>. Des dispositions législatives ont instauré des quotas pour garantir la mixité dans les conseils d'administration des organismes d'intérêt public (O.I.P.), des entreprises publiques autonomes (au niveau fédéral) ainsi que des organismes agréés par la Région wallonne. Ceux-ci visent à garantir la présence d'au moins un tiers de membres du même sexe au sein des conseils d'administration de ces entités. Par contre, d'autres organisations publiques entrant dans le champ d'application de cette enquête échappent à la législation sur les quotas.

### 3.2. Désignation des administrateurs

Les critères pris en considération lors de la sélection de nouveaux administrateurs publics sont avant tout déterminés par des contraintes légales. En effet, GUBERNA constate que dans la plupart des organisations publiques, les administrateurs publics sont nommés sur base des quotas réservés aux partis politiques, en fonction du résultat des élections des entités concernées (régionale, communautaire, provinciale ou communale). Le support politique devient ainsi un critère déterminant dans la sélection des administrateurs, et surpasse de loin des critères plus classiques tels que la compétence et l'expérience. Cette composition « parlementaire » des conseils d'administration dans le secteur public répond à une logique démocratique. Elle peut toutefois avoir ses limites quant à la valeur ajoutée que le conseil est en mesure d'apporter à l'organisation et à la dynamique au sein même du conseil. En effet, une composition politique du conseil ne peut tenir compte de la diversité des expertises autour de la table étant donné que chaque parti politique mène sa propre sélection,

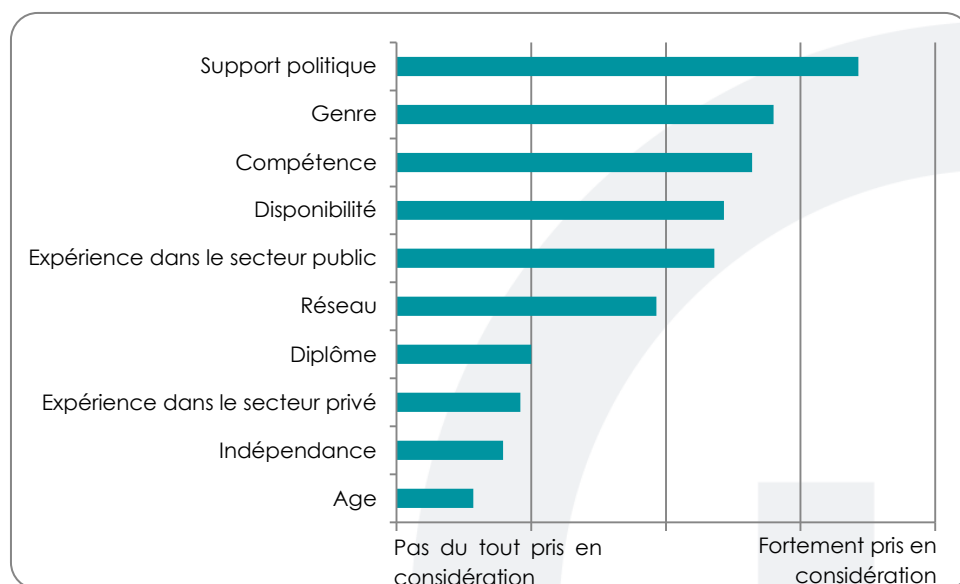
<sup>8</sup> Code des Sociétés (Art. 523 §1<sup>er</sup> dernier al.) : « Pour les sociétés ayant fait ou faisant publiquement appel à l'épargne, l'administrateur visé à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne peut assister aux délibérations du conseil d'administration relatives à ces opérations ou à ces décisions, ni prendre part au vote. »

<sup>9</sup> GUBERNA, *La gouvernance des intercommunales wallonnes*, 2012. Disponible sur [www.guberna.be](http://www.guberna.be)

<sup>10</sup> GUBERNA et FEB, *Etude sur le respect du Code belge de gouvernance d'entreprise 2009 dans les sociétés du BEL 20, du BEL Mid et du BEL Small. Rapports annuels 2014*. Décembre 2014, p.20.

sans profil de fonction souhaité établi par l'organisation, ni concertation avec les autres partis politiques. En outre, les administrateurs ont parfois tendance à se regrouper par familles politiques et à raisonner en fonction des lignes politiques de leur parti plutôt que dans l'intérêt premier de l'organisation publique.

**Schéma 3 – Critères pris en considération par l'acteur responsable de la proposition d'un nouvel administrateur**



Le deuxième critère le plus fortement pris en considération est celui du genre. Une fois encore, ce critère est d'ordre légal pour bon nombre d'organismes publics étant donné les dispositions interdisant la présence de plus de deux tiers d'administrateurs du même sexe. Il n'est donc pas étonnant que le critère du genre soit un critère déterminant dans le choix de nouveaux administrateurs.

Après ces conditions d'ordre légal arrivent d'autres critères tels que la compétence, la disponibilité, l'expérience dans le secteur public et le réseau. Le diplôme, l'expérience dans le secteur privé, l'indépendance ainsi que l'âge ne semblent par contre pas être fortement pris en considération.

Alors que la notion d'administrateur indépendant est fortement ancrée dans le secteur privé, le secteur public semble être encore réticent à l'idée de compter de tels administrateurs dans leurs conseils. Aucune des entreprises sondées ne compte d'administrateurs indépendants dans son conseil d'administration. Ces administrateurs indépendants du management et de l'actionariat ont fait l'objet d'âpres débats de gouvernance. Leur plus-value est aujourd'hui très largement reconnue, si bien que leur présence est devenue obligatoire dans toutes les sociétés cotées belges. Dans le secteur public, la question est plus complexe dès lors qu'une définition d'indépendance devrait tenir compte d'une dimension additionnelle : l'indépendance par rapport aux partis politiques. En effet, bien que n'étant pas officiellement actionnaires des organisations publiques, les partis politiques endossent en pratique des tâches incombant à ceux-ci.

GUBERNA est convaincu que la présence d'administrateurs indépendants ou externes pourrait apporter une réelle plus-value aux conseils d'administration des organisations publiques, pour autant qu'ils soient sélectionnés selon une procédure bien définie. Ils pourraient compléter les expertises et

expériences qui font défaut à la table du conseil et enrichir le conseil d'une vision neutre. En outre, un administrateur indépendant possède souvent une expérience riche qu'il peut faire partager dans l'intérêt de l'entreprise. De plus en plus d'organisations publiques manifestent d'ailleurs leur intérêt pour de tels administrateurs indépendants ou externes.

### 3.3. Fonctionnement du conseil d'administration

Un ordre du jour est envoyé avant chaque conseil d'administration d'une organisation publique, en moyenne 7 jours à l'avance. De même, des documents préparatoires sont toujours envoyés dans un délai identique.

D'après l'enquête menée auprès des organisations publiques wallonnes et bruxelloises, un conseil d'administration classique se réunit en moyenne neuf fois par an et dure environ 2h20. Le taux de présence s'élève quant à lui à 80%. Il est intéressant de noter que ces chiffres sont quasiment inchangés par rapport à l'enquête de GUBERNA de 2008 auprès des organisations publiques régionales et fédérales.

9 RÉUNIONS  
DU CA/AN



139 MINUTES EN  
MOYENNE



80% DE TAUX DE  
PRESENCE

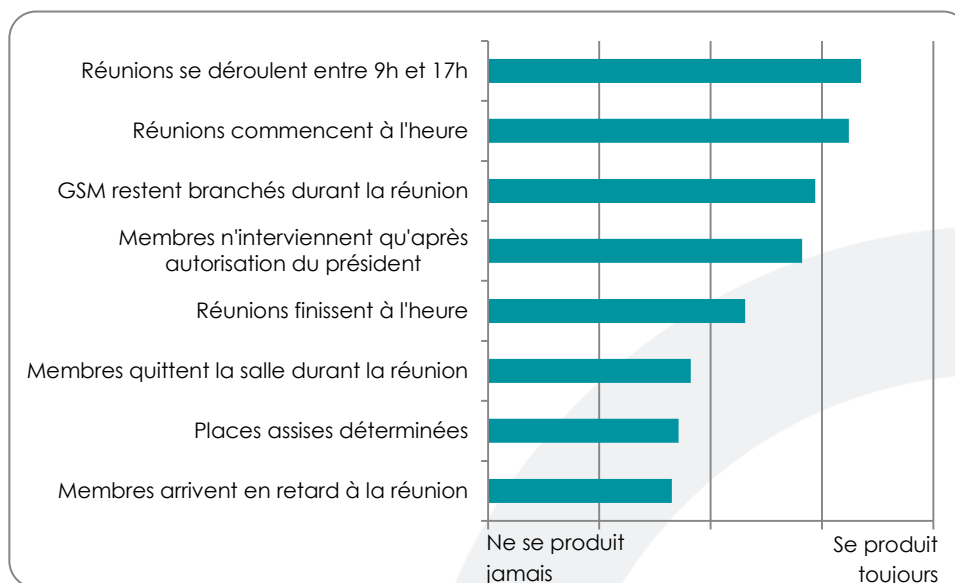


A l'inverse de ce qui avait été observé lors de l'enquête GUBERNA auprès des intercommunales wallonnes, les réunions des conseils d'administration des organisations publiques sont principalement organisées durant les heures de bureau. Alors qu'elles commencent généralement à l'heure, l'heure de fin des réunions semble être plus aléatoire. Comparé à d'autres secteurs, le degré de formalisme des conseils d'administration des organisations publiques semble être moins élevé. Ainsi, les places assises ne sont pas forcément attribuées, laissant libre choix aux administrateurs de se

regrouper selon leurs affinités (parfois politiques). Les téléphones portables restent habituellement allumés durant les réunions et il arrive que des membres quittent la salle durant les réunions. Il arrive aussi que des membres soient en retard aux réunions, mais moins fréquemment. Les réponses à cette question n'ont pas évolué significativement depuis l'enquête auprès des organisations publiques belges en 2008.



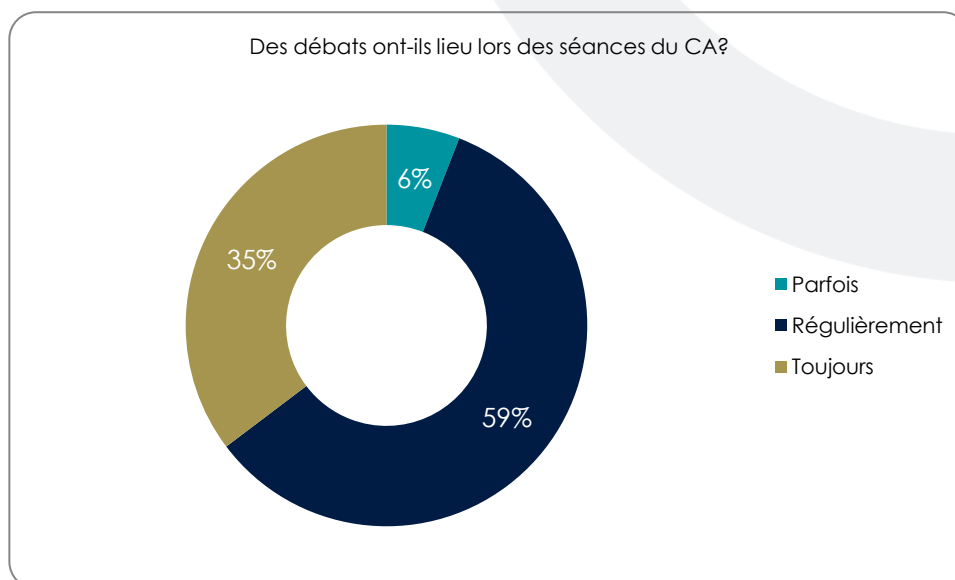
Schéma 4 – Organisation des réunions du conseil d'administration



Près d'un tiers des organisations publiques sondées déclarent avoir déjà eu au moins une fois des problèmes avec le devoir de discrétion qui incombe aux administrateurs. De tels problèmes restent cependant rares et concernent la divulgation de documents confidentiels ou des fuites dans la presse.

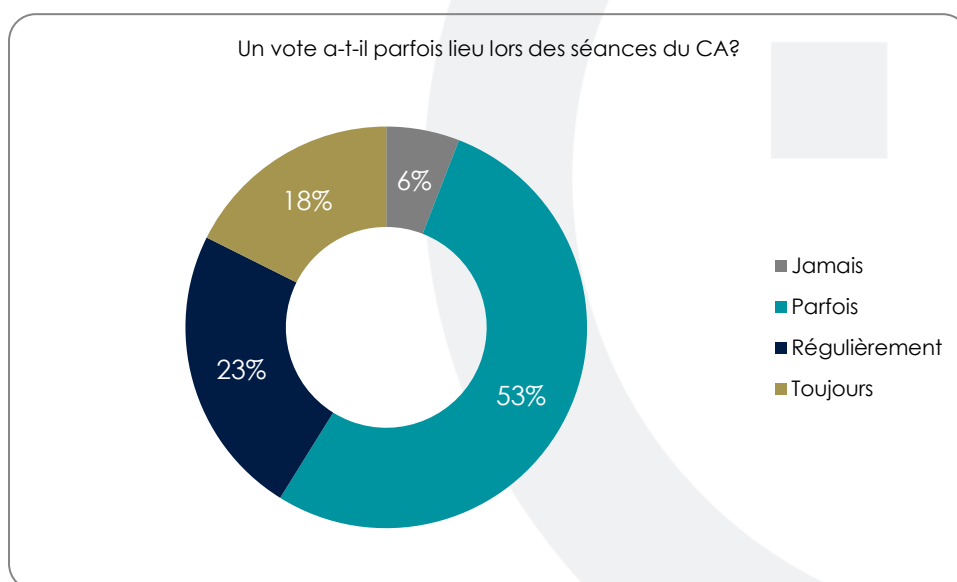
Des débats ont lieu, soit régulièrement, soit toujours, lors des séances des conseils d'administration de plus de 90% des organisations publiques wallonnes et bruxelloises. Toutefois, seuls 35% des organisations publiques ayant pris part à l'enquête déclarent que des débats ont toujours lieu lors des réunions de leur conseil. Une gouvernance de qualité requiert que des débats se tiennent effectivement lors des réunions des conseils d'administration, et ce, afin d'atteindre un consensus sur les décisions à prendre, la responsabilité étant *in fine* collégiale.

Schéma 5 – Dynamique des réunions du conseil d'administration



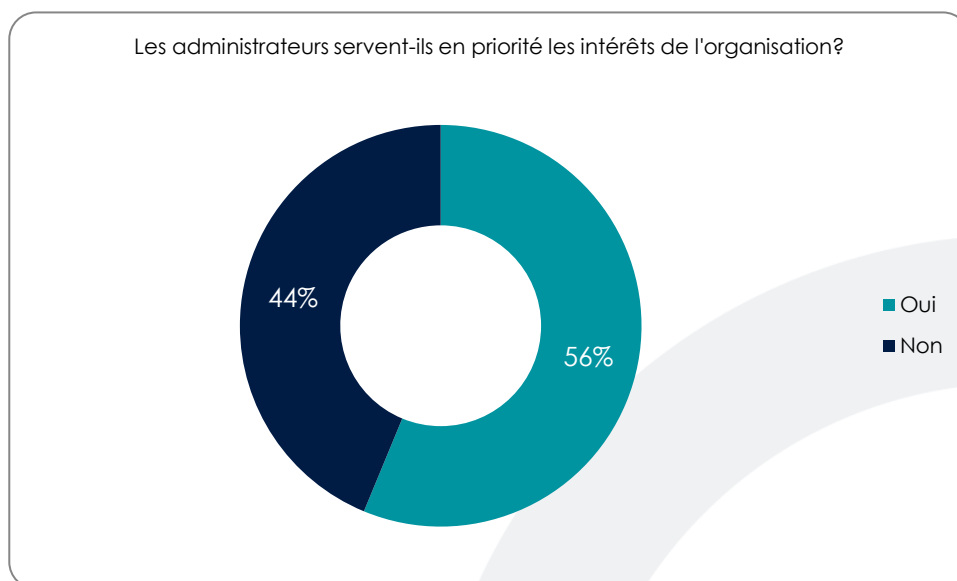
Les résultats de l'enquête révèlent toutefois que, malgré la tenue régulière de débats, la prise de décisions reste dominée par le vote. Seuls 6% des répondants indiquent ne jamais avoir recours au vote lors des séances du conseil d'administration. Dans 53% des organisations publiques participantes, un vote a parfois lieu tandis que dans 23% de celles-ci, un vote a régulièrement lieu. 18% des répondants indiquent même avoir toujours recours au vote. Ces résultats sont interpellants et mettent à nouveau en exergue la primauté du modèle qui peut être qualifié de « parlementaire ». Le vote est la méthode de prise de décision par excellence d'un parlement. Dans un conseil d'administration, les recommandations de gouvernance préconisent de favoriser la recherche du consensus étant donné que la responsabilité de la décision finale incombera à tous les administrateurs, le conseil d'administration étant un organe collégial. De plus, la recherche du consensus favorise la prise de décision dans l'intérêt de l'organisation et non dans celui d'un éventuel groupe d'administrateurs plus influent. Enfin, le consensus permet de garantir la cohésion au sein du conseil d'administration, chaque administrateur se sentant en phase avec les décisions prises et étant en mesure de les défendre auprès des parties prenantes de l'organisation. Ce constat de la primauté de la culture du vote est caractéristique de la gouvernance publique par rapport à la gouvernance dans d'autres types de secteurs.

**Schéma 6 – Processus décisionnel du conseil d'administration**



Quel que soit le type de société, il est recommandé que les administrateurs agissent avant tout dans l'intérêt de la société dans laquelle ils siègent. C'est un des principes fondamentaux de la gouvernance d'entreprise. La défense des intérêts de l'organisation est également un enjeu majeur de la gouvernance publique.

### Schéma 7 – Les administrateurs face aux intérêts de l'organisation publique



D'après l'enquête auprès des organisations publiques wallonnes et bruxelloises, 44% des administrateurs ne servent pas en priorité les intérêts de l'organisation dans laquelle ils siègent. Ces administrateurs ont alors tendance à défendre en priorité les intérêts de leur organisation d'origine ou ceux de l'acteur qui les a nommés. Ainsi par exemple, s'ils siègent en tant que représentants d'organisations patronales ou syndicales, ils auront tendance à défendre avant tout les positions de ces organisations. D'autres administrateurs sont nommés administrateurs de certaines organisations publiques en vertu d'un mandat politique. C'est par exemple le cas de bourgmestres ou échevins qui siègent au conseil d'administration d'organisations publiques dans lesquelles leur commune est actionnaire. Certains administrateurs de ce type seront alors enclins à défendre avant tout leurs intérêts locaux.

Plusieurs répondants indiquent également que les administrateurs publics agissent avant tout dans l'intérêt du parti politique qui les a proposés. Bien que les partis politiques ne soient pas formellement mandatés pour jouer un rôle dans la procédure de sélection et de proposition de nouveaux administrateurs publics, dans les faits, ils y jouent un rôle crucial. Les administrateurs ont alors tendance à se sentir redevables envers leur parti politique.

Enfin, certains administrateurs publics se sentent avant tout investis d'une mission de contrôle de l'« intérêt général », qui peut rentrer en conflit avec les intérêts propres de l'organisation publique. Cette notion d'« intérêt général » mériterait toutefois d'être définie avec précision. A priori, les textes constitutifs de l'organisme public, son éventuel contrat de gestion ainsi que la définition des orientations stratégiques par l'actionnaire public sont le garant du respect de l'« intérêt général ». En supposant que les intérêts de l'organisation passent par le respect des textes constitutifs, de l'éventuel contrat de gestion et de lignes directrices de l'actionnaire public, alors, agir dans l'intérêt de l'organisation impliquera *de facto* d'agir dans l'« intérêt général ».

Cette loyauté multiple ressentie par les administrateurs issus de la sphère publique n'est pas propre au secteur public. Dans le secteur privé, certains administrateurs peuvent se sentir redevables à l'égard de l'actionnaire qu'ils représentent ou soucieux de la prépondérance des intérêts familiaux

dans le cas d'une entreprise familiale. Ce phénomène s'accroît dans le secteur public de par l'existence de parties prenantes plus nombreuses (partenaires sociaux, partis politiques, autres organismes publiques, ...) et de finalités plus variées. La vocation de la plupart des organisations publiques va en effet au-delà de la recherche du profit et touche à l'intérêt général au sens large.

Cette complexité ne peut toutefois pas occulter la nécessité pour les administrateurs d'agir en priorité dans l'intérêt de l'organisation publique dans laquelle ils siègent. Pour autant que les intérêts de l'organisation soient bien définis, ils seront généralement conformes aux intérêts des actionnaires ou associés de celle-ci (les partis politiques n'étant pas considérés ici comme des actionnaires). Ce sentiment de loyauté multiple est un nœud de la gouvernance publique auquel une attention toute particulière devrait être accordée.

C'est – entre autres – pour s'assurer que les intérêts de l'entreprise soient défendus que les principes et recommandations de gouvernance plaident pour l'introduction d'administrateurs externes<sup>11</sup> ou indépendants<sup>12</sup> dans les conseils d'administration. De tels administrateurs peuvent en effet contrebalancer les intérêts des actionnaires et des principales parties prenantes face aux intérêts de l'entreprise et de l'ensemble des parties prenantes qu'ils placent au cœur de leurs préoccupations.

Toutes les organisations sondées déclarent rédiger un procès-verbal des réunions du conseil d'administration. Ce procès-verbal contient le plus souvent une liste des décisions prises (88%), et/ou un résumé des discussions individuelles nominatives (59%) ou anonymes (41%). Enfin, dans 53% des cas, le procès-verbal contient une brève synthèse des discussions et décisions. C'est le secrétaire du conseil d'administration (un membre du management) qui, le plus souvent, rédige les procès-verbaux. Parfois, cette tâche incombe à un membre du conseil d'administration.

Bien que l'évaluation de la composition et du fonctionnement du conseil d'administration soit recommandée par l'ensemble des codes de gouvernance et par les recommandations de l'OCDE pour les entreprises publiques<sup>13</sup>, la culture de l'évaluation du conseil ne semble pas encore être ancrée en Wallonie et à Bruxelles. En effet, il s'avère que la composition du conseil d'administration ne soit évaluée que dans 12% des cas, lors du renouvellement du conseil par exemple. Moins de 6% des organisations publiques ayant pris part à l'enquête déclarent avoir déjà procédé à une évaluation du fonctionnement de leur conseil d'administration. Un tel exercice d'évaluation peut pourtant permettre à une organisation d'accroître la valeur ajoutée que lui offre son conseil d'administration.

< 6%

DES ORGANISATIONS  
PUBLIQUES EVALUENT LE  
FONCTIONNEMENT DE LEUR CA



<sup>11</sup> Terme extrait du Code Buisse II pour les sociétés non cotées. Administrateur qui n'appartient ni au management de l'entreprise, ni à l'actionariat de contrôle. (Extrait du Toolkit pour l'administrateur de GUBERNA, disponible sur <http://www.guberna.be/fr/outils/toolkit-pour-ladministrateur>)

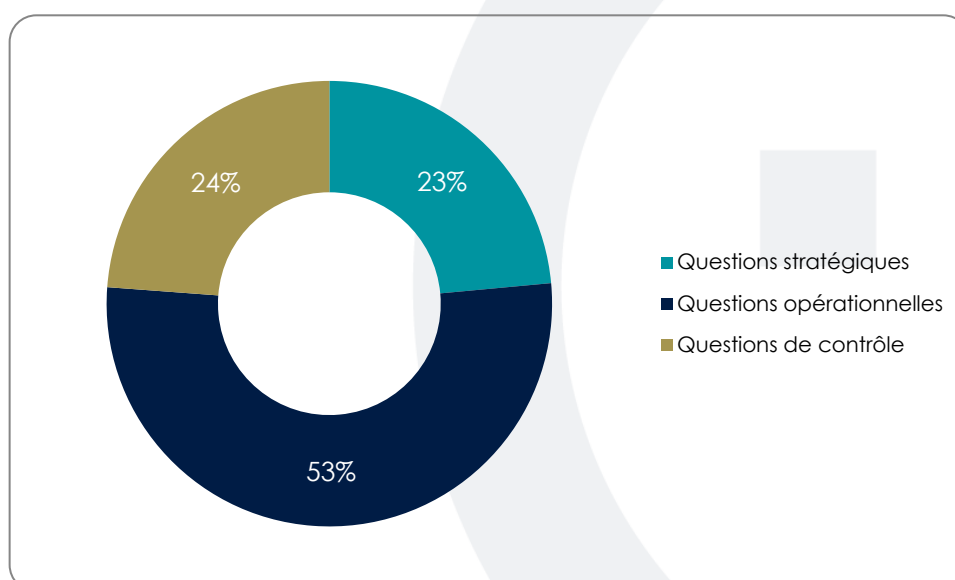
<sup>12</sup> Administrateur qui ne représente ni l'actionnaire ni le management et qui n'entretient pas de relations commerciales, familiales ou autres liens avec l'entreprise ou une autre société de son groupe. Au sens légal, administrateur qui répond aux critères de l'article 526ter du Code des sociétés applicable aux sociétés anonymes cotées. (Extrait du Toolkit pour l'administrateur de GUBERNA, disponible sur <http://www.guberna.be/fr/outils/toolkit-pour-ladministrateur>)

<sup>13</sup> OCDE, *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, 2005.

### 3.4. Rôles et tâches du conseil d'administration

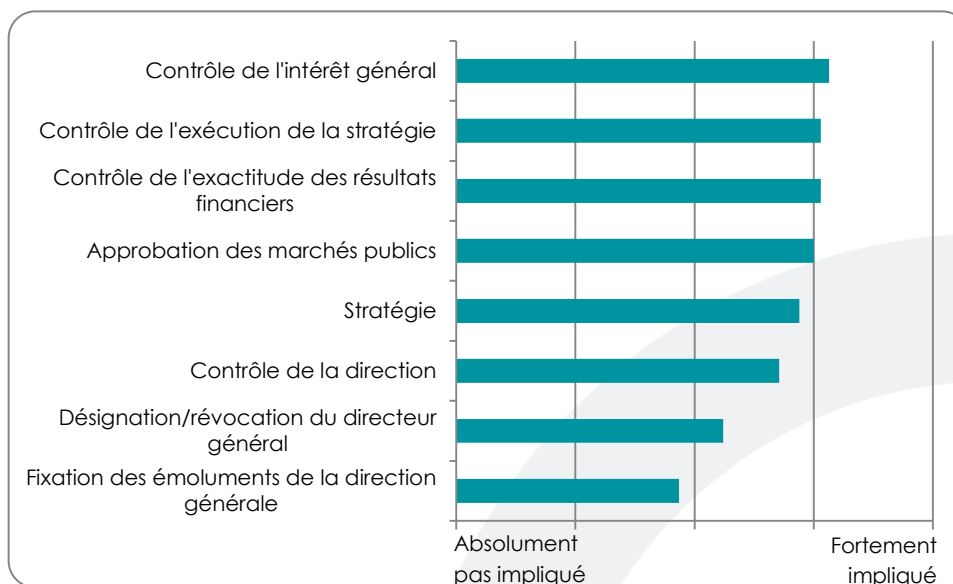
Les rôles principaux d'un conseil d'administration sont théoriquement au nombre de trois : il endosse un rôle de leadership (y compris dans la nomination et la révocation de la direction générale), il remplit des missions stratégiques et exerce toute une série de contrôles sur l'organisation. Les organisations publiques wallonnes et bruxelloises semblent globalement jouer ces différents rôles. Le Schéma 8 ci-dessous met néanmoins en évidence de grandes disparités dans la répartition du temps accordé à chacune de ces tâches. Ainsi, les conseils d'administration des organisations publiques dédient plus de la moitié de leur temps à des questions opérationnelles. Bien qu'étant théoriquement les tâches centrales d'un conseil d'administration, les aspects liés au contrôle et à la stratégie occupent visiblement une place moindre. Le pourcentage de temps consacré aux questions opérationnelles est nettement plus élevé que dans les intercommunales wallonnes (13%) et que dans les organisations publiques fédérales et régionales en 2008 (45%).

Schéma 8 – Répartition du temps du conseil d'administration



Cette primauté des préoccupations opérationnelles n'est pas un bon signal en termes de gouvernance optimale. Une focalisation sur des questions opérationnelles se fait aux dépens des missions stratégiques et de supervision. De plus, les tâches opérationnelles sont normalement réservées au management de l'organisation. En se concentrant sur des tâches qui sont du ressort de la direction, le conseil d'administration risque de dénaturer son rôle initial et d'entrer en conflit avec la direction générale de l'organisation publique. En tout état de cause, ces résultats mettent en exergue l'importance de bien délimiter le rôle de chacun des organes de gestion afin d'éviter qu'un organe n'empiète sur les compétences d'un autre.

Schéma 9 – Tâches du conseil d'administration



Une analyse plus fine des rôles et tâches des conseils d'administration permet de déceler des particularités propres au secteur public. Ainsi, la mission dans laquelle le conseil d'administration d'une organisation publique semble être le plus impliqué a trait au contrôle de l'intérêt général. Cette donnée confirme les observations antérieures de GUBERNA selon lesquelles les conseils d'administration des organisations publiques agissent avant tout dans l'intérêt général. Bien que la défense de l'intérêt général soit plus que louable, la raison d'être d'un conseil d'administration est avant tout de fournir une valeur ajoutée à l'organisation en agissant dans l'intérêt de celle-ci. A priori, la nature publique de l'organisation et la définition de ses missions par les textes constitutifs garantissent que l'intérêt général soit bien défendu. En agissant dans l'intérêt de l'organisation, le conseil d'administration défend donc indirectement l'intérêt général. La défense de l'intérêt général semble davantage traduire la dimension parlementaire que revêtent certains conseils d'administration d'organisations publiques.

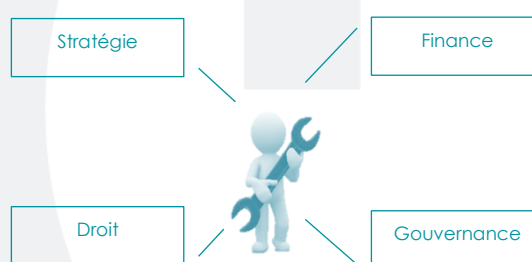
Une deuxième observation intéressante concerne la stratégie. Bien que les réponses démontrent que les conseils d'administration des organisations publiques sont impliqués tant dans la définition de la stratégie que dans le contrôle de l'exécution de la stratégie, il apparaît que cette seconde tâche soit privilégiée. GUBERNA observe en effet que, bien souvent, la définition de la stratégie est définie au travers du contrat de gestion, réduisant ainsi la marge de manœuvre du conseil d'administration. Par contre, celui-ci s'attelle à contrôler l'exécution de la stratégie. Ces observations doivent néanmoins être nuancées car la diversité des organisations publiques et de leurs contrats de gestion cachent des réalités bien différentes.

Enfin, l'enseignement le plus marquant du Schéma 9 a trait aux trois tâches dans lesquelles les conseils d'administration des organisations publiques semblent être le moins impliqués : le contrôle de la direction, la désignation/révocation du directeur général/administrateur délégué et la fixation des émoluments de la direction générale. Ces trois tâches sont liées au rôle de leadership du conseil d'administration, et plus spécifiquement, à son rôle à l'égard du niveau exécutif de l'organisation. Les principes de gouvernance ainsi que les recommandations de l'OCDE s'accordent à dire que ces rôles

devraient être du ressort du conseil d'administration. Au travers de ses recherches et de ses contacts avec la pratique, GUBERNA constate que, dans le secteur public, les conseils d'administration sont souvent dépossédés de ces tâches essentielles au profit des gouvernements.

D'après les données de cette enquête, la sélection et la nomination du directeur général incombe avant tout au gouvernement (wallon, bruxellois ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles). En ce qui concerne la fixation des émoluments de la direction, l'enquête démontre que, dans près de 59% des cas, c'est malgré tout le conseil d'administration (ou son comité de rémunération) qui conserve la main. Sinon, les émoluments sont fixés soit par le gouvernement, soit en fonction des barèmes de la fonction publique. Il n'empêche qu'une relative dépossession de certains rôles du conseil d'administration à l'égard de la direction pose des questions de gouvernance. Le conseil d'administration risque en effet de perdre ses principaux leviers sur le management qui se sentira alors davantage responsable envers l'acteur qui le nomme, l'évalue et – dans une moindre mesure – le rémunère. Deux questions se posent dès lors : 1° le conseil d'administration ne risque-t-il pas d'être vidé de sa substance et d'être ainsi plus facilement contournable ? 2° si seul le gouvernement a le pouvoir de nommer et de révoquer la direction générale, qui évalue pratiquement les performances de la direction sur une base régulière ? Ces questions mériteraient d'être débattues.

Au regard des rôles du conseil d'administration, les répondants à l'enquête ciblent quatre compétences particulièrement utiles pour y siéger. La compétence jugée la plus importante est celle relative à la finance. Viennent ensuite les compétences en gouvernance et en stratégie. Enfin, les compétences en droit sont également jugées utiles pour siéger au sein d'un conseil d'administration d'une organisation publique. Il est important de noter que les compétences mentionnées sont celles qui sont jugées importantes par les répondants. Il ne s'agit pas des compétences effectivement présentes au sein de leur conseil d'administration.

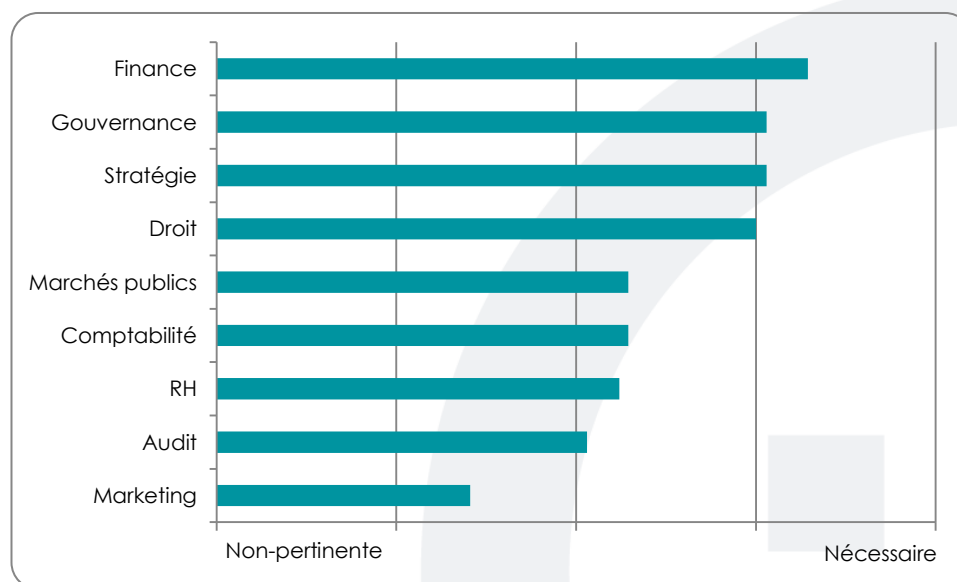


Vu les thématiques traitées et les responsabilités endossées par un conseil d'administration, qu'il soit public ou privé, les compétences en droit et en finance sont en effet essentielles. Comme évoqué précédemment, à côté des fonctions de leadership et de contrôle, la fonction stratégique d'un conseil d'administration complète le trio de tâches essentielles qui lui sont dévolues. Des compétences stratégiques sont donc attendues de la part des administrateurs.

De par son expérience et son réseau, GUBERNA constate toutefois que ces compétences stratégiques font régulièrement défaut au sein des conseils d'administration d'organisations publiques. Plusieurs d'entre elles déplorent de façon récurrente le manque de vision stratégique à long terme des administrateurs qui ont plutôt tendance à se focaliser sur des événements opérationnels ayant un impact à court terme. Il est intéressant de noter que les compétences en gouvernance arrivent en deuxième position des compétences jugées les plus importantes pour siéger dans un conseil d'administration d'une organisation publique. Alors que ce concept était pratiquement inexistant il y a quelques décennies, il est aujourd'hui propulsé au rang des compétences indispensables pour tout administrateur siégeant dans une organisation publique. A l'image des compétences stratégiques, GUBERNA constate fréquemment que les compétences liées à la gouvernance ne sont pas entièrement maîtrisées par les administrateurs publics. Certains administrateurs méconnaissent les

rôles, droits et devoirs liés à leur fonction ainsi que les rôles des différents organes de gestion. De même, l'importance des relations entre les actionnaires, le management et le conseil d'administration est parfois sous-estimée. En tant que centre de connaissances sur la gouvernance d'entreprise, GUBERNA est convaincu de l'importance des compétences en gouvernance pour les administrateurs et œuvre à la formation de ceux-ci. Les résultats de cette enquête l'encouragent à poursuivre son travail de sensibilisation et de formation, celui-ci répondant visiblement à une demande du secteur.

**Schéma 10 – Compétences utiles aux conseils d'administration des organisations publiques**



Dans une moindre mesure, d'autres compétences sont jugées importantes aux yeux des répondants. Étant donné que de nombreuses organisations publiques sont soumises aux lois sur les marchés publics, les connaissances en marchés publics des administrateurs sont jugées importantes. En effet, dans bon nombre d'organisations publiques, les conseils d'administration sont chargés d'approuver les marchés publics passés par l'organisation. Les compétences en comptabilité et en ressources humaines sont également jugées importantes. Par contre, les compétences en audit sont plutôt qualifiées de « neutre » tandis que les compétences en marketing penchent plutôt dans la catégorie de non-pertinente. Ceci s'explique sans doute par la nature publique de ces organisations qui évoluent souvent dans un environnement monopolistique ou qui n'ont pas ou peu de vocation commerciale en tant que telle. Il est d'ailleurs intéressant de relever que les organisations publiques ayant une vocation plus commerciale ont tendance à juger les compétences en marketing plus utiles que les autres types d'organisations, plus orientées sur les services publics.

### 3.5. Rémunération des administrateurs

Seuls 71% des organisations publiques wallonnes et bruxelloises rémunèrent leurs administrateurs. Ce pourcentage est resté conforme à celui relevé par l'étude de 2008 portant sur l'ensemble des organisations publiques belges (74,7%). Les politiques de rémunération varient en fonction du type d'organisation mais aussi et surtout en fonction du type d'administrateur considéré. Ainsi, toutes les organisations publiques (qui rémunèrent les membres de leur conseil) rémunèrent leurs administrateurs ordinaires via des jetons de présence tandis que seul un tiers d'entre elles octroient des jetons de présence à leur président. Le président du conseil d'administration est le plus souvent



rémunéré sous la forme d'une rémunération fixe annuelle. Dans environ un quart des cas, les administrateurs ordinaires reçoivent – outre leurs jetons de présence – une telle rémunération fixe.

Le montant moyen du jeton de présence octroyé à un administrateur d'une organisation publique wallonne ou bruxelloise est de 244€ brut. Ce montant est sensiblement plus élevé que le montant du jeton de présence moyen dans une intercommunale en Wallonie qui s'élevait en 2012 à 137€. Ce montant de 244€ est en ligne avec le montant moyen de 230€ mis en évidence par l'enquête de GUBERNA en 2008 auprès des organisations publiques fédérales et régionales en Belgique. Ce montant moyen cache en réalité de grandes disparités selon les organisations publiques. Au cas où le président perçoit aussi un jeton de présence (généralement à côté d'une rémunération annuelle fixe), celui-ci s'élève alors à 819€ brut en moyenne.

D'après l'enquête, la rémunération fixe annuelle moyenne d'un président de conseil d'administration d'une organisation publique s'élève à 16.253€ brut. Outre les jetons de présence, quelques organisations publiques octroient à leurs administrateurs une rémunération fixe annuelle qui s'élève en moyenne à 2.336€.

244€

LE MONTANT MOYEN DU JETON  
DE PRESENCE OCTROYÉ À UN  
ADMINISTRATEUR ORDINAIRE



16.253€

LE MONTANT MOYEN DE LA  
RÉMUNÉRATION ANNUELLE FIXE DU  
PRÉSIDENT

Dans la plupart des cas, c'est le gouvernement qui fixe la forme et le montant de la rémunération. La rémunération est proposée par le conseil d'administration (ou son éventuel comité de rémunération) à l'assemblée générale dans seulement un quart des organisations publiques considérées. Ce constat témoigne de l'importance du rôle du gouvernement dans la gestion des organisations publiques, la question des rémunérations étant normalement dévolue au conseil d'administration et à l'assemblée générale.

Dans la moitié des organisations publiques ayant pris part à l'enquête, le montant des rémunérations des administrateurs est fixé par un arrêté du gouvernement. Le texte est alors accessible au public et la rémunération dès lors transparente. La transparence en la matière n'est toutefois pas la norme. Près de 20% des organisations publiques sondées déclarent ne pas être transparentes sur la rémunération des administrateurs, la rémunération étant par exemple déterminée par une décision du Gouvernement wallon qui ne prend pas la forme d'un arrêté publié. D'après nos recherches, seules 25% des organisations publient effectivement les rémunérations des administrateurs via un rapport annuel disponible sur le site web de l'organisation. Dans certains cas, la rémunération des administrateurs est rapportée sur une base globalisée, dans d'autres, la politique de rémunération est également détaillée et dans d'autres encore, les rémunérations sont rapportées sur une base individuelle, à l'image de ce que l'on peut observer dans les sociétés cotées. Ces pratiques témoignent d'une certaine tendance à la transparence des rémunérations. Cette tendance doit être soulignée tant elle est conforme aux meilleures pratiques de gouvernance. Jusqu'à présent, la gouvernance du secteur public, et singulièrement la question des rémunérations, souffrait encore d'une importante opacité. Les évolutions mises en évidence par cette nouvelle enquête démontrent

qu'une transparence totale est possible et souhaitable, étant donné que les organisations publiques fonctionnent principalement grâce à l'argent public.

### 3.6. Comités spécialisés du conseil d'administration

Près de 65% des organisations publiques sondées déclarent avoir constitué des comités spécialisés au sein de leur conseil d'administration. Il s'agit principalement de comités d'audit (pour 64% des organisations ayant des comités spécialisés), de comités de rémunération ou de nomination (55%) et de comités stratégiques (27%). D'autres comités moins courants ont parfois été créés (comité juridique, comité de gestion financière, ...). Il convient de noter que dans un tiers des cas, les comités de rémunération et de nomination ont été regroupés en un seul et même comité.

**6** MEMBRES PAR  
COMITE D'AUDIT

**4** REUNIONS DU  
COMITE  
D'AUDIT / AN



L'enquête révèle qu'un comité d'audit classique compte six membres en moyenne et qu'il se réunit environ quatre fois par an. Un comité de nomination classique compte quant à lui quatre membres et se réunit en moyenne deux fois et demie par an. Le comité de rémunération type compte également quatre membres mais il se réunit un peu plus fréquemment avec une moyenne de trois réunions et demie par an.

Les comités spécialisés du conseil d'administration n'ont qu'une vocation consultative. Ils préparent les travaux du conseil d'administration, approfondissent certaines matières spécifiques et émettent des propositions de décision à l'attention du conseil d'administration. Celui-ci étant responsable collégalement de toutes les décisions prises, les comités ne peuvent jouir d'un pouvoir décisionnel. Un reporting adéquat des comités spécialisés vers le conseil d'administration est dès lors essentiel. Les méthodes de reporting vers le conseil d'administration varient fortement d'un comité à l'autre. Les comités d'audit favorisent un reporting écrit dans 43% des cas. Par contre, le comité de nomination semble faire rapport au conseil d'administration oralement dans près de 67% des cas. Les résultats de l'enquête mettent en évidence un manque occasionnel de reporting des comités spécialisés au conseil d'administration, surtout en ce qui concerne les comités de rémunération.

**4** MEMBRES PAR  
COMITE DE  
REMUNERATION

**3,5** REUNIONS DU  
COMITE DE  
REMUNERATION / AN



### 3.7. L'organe exécutif

La gestion opérationnelle des organisations publiques sondées est assurée par un directeur général ou administrateur délégué. L'analyse du processus de sélection de cette personne met en avant de grandes divergences. La recherche d'un directeur général paraît être assurée à la fois par le gouvernement concerné, les partis politiques et le conseil d'administration. Pour appuyer leurs recherches, ces acteurs semblent avoir recours à la publication d'offres d'emploi. La sélection d'un nouveau directeur général ou administrateur délégué semble être une tâche dévolue au

gouvernement, et dans une moindre mesure, au conseil d'administration et à son éventuel comité de nomination. Enfin, la nomination formelle du directeur général est assurée par le gouvernement ou, moins fréquemment par le conseil d'administration. Ces résultats confirment la prépondérance du rôle du gouvernement dans le processus de recherche d'un directeur général, parfois au détriment du conseil d'administration.

Dans l'ensemble des organisations publiques ayant participé à l'enquête, le directeur général ou administrateur délégué doit rendre des comptes au conseil d'administration. De plus, dans presque trois quarts des cas, il doit faire rapport au ministre de tutelle. Les contacts entre la direction des organisations publiques et les pouvoirs publics sont donc très fréquents et étroits. La plupart du temps, ces contacts prennent la forme de réunions (souvent informelles) avec le ministre de tutelle ou son cabinet. Enfin, le directeur général est parfois invité à passer une audition devant le parlement. Cette pratique est une réalité pour plus de trois quarts des directeurs généraux de l'échantillon.

#### **4. Contrôle de l'organisation**

La grande majorité des organisations publiques sondées est soumise au contrôle de deux commissaires du gouvernement. Un des commissaires du gouvernement est généralement issu du cabinet du ou des ministre(s) ayant la tutelle sur l'organisation. Le deuxième est – le cas échéant – souvent détaché du cabinet du Ministre du Budget.

GUBERNA a parfois pour écho que les commissaires du gouvernement ont tendance à exercer un contrôle d'opportunité sur les décisions à prendre, plutôt qu'un simple contrôle de légalité et de l'intérêt général. Ces échos ponctuels ne semblent pas se vérifier sur un échantillon plus représentatif puisque les répondants estiment que les commissaires du gouvernement exercent surtout un contrôle de légalité. Des enquêtes plus qualitatives seraient sans doute nécessaires afin d'analyser le rôle et la contribution des commissaires du gouvernement avec plus de finesse.

Lorsqu'ils sont présents, les commissaires du gouvernement prennent part aux réunions du conseil d'administration, et, dans un tiers des cas, aux réunions de ses comités spécialisés. Par contre, les commissaires du gouvernement ne semblent pas participer aux réunions de l'organe de direction (un seul cas recensé).

Outre le potentiel contrôle exercé par le(s) commissaire(s) du gouvernement, toutes les organisations publiques wallonnes et bruxelloises sont soumises au contrôle d'un réviseur externe. Dans la quasi-totalité des cas, la désignation du réviseur d'entreprise passe par un marché public. Selon les répondants, la mission de l'auditeur externe est définie principalement par l'assemblée générale, le conseil d'administration et le gouvernement. 71% des organismes sondés sont en outre soumis à un contrôle de la Cour des Comptes (souvent sous forme d' « audits thématiques ») et 29% d'entre eux à un contrôle de l'Inspection des Finances.

A côté de ces contrôles « externes », près de trois quarts des organisations publiques ayant pris part à l'enquête déclarent avoir mis en place un service d'audit interne. Lorsqu'un tel service d'audit interne existe, il rend compte prioritairement au comité d'audit et à la direction générale. Ce sont ces mêmes acteurs qui évaluent les responsables de l'audit interne.

## 5. Contrat de gestion

Environ 70% des organisations publiques sondées possèdent un contrat de gestion. Celui-ci a usuellement une durée équivalente à celle de la législature régionale, c'est-à-dire 5 ans. Pour certaines organisations publiques, cette durée est toutefois ramenée à 4, voire à 3 ans.

Comme le démontre le tableau ci-dessous, le conseil d'administration est assez bien impliqué dans la négociation du contrat de gestion. Au-delà de cette enquête, GUBERNA a constaté que bon nombre d'organisations publiques font une proposition de contrat de gestion au gouvernement qui l'approuve moyennant quelques modifications. Les organisations publiques ainsi que leur conseil d'administration semblent donc être effectivement impliqués dans la négociation du contrat de gestion, et non uniquement appelés à l'approuver.

Dans tous les cas, le directeur général de l'organisation publique est amené à faire rapport sur le respect du contrat de gestion. Ce reporting est traditionnellement fait auprès du gouvernement, et dans une moindre mesure, auprès du conseil d'administration, voire aux deux. Plus rarement (17% des cas), le directeur général fait état du respect du contrat de gestion devant le parlement.

Le reporting prend la forme d'une audition devant le parlement ou d'un rapport écrit auprès du gouvernement. Certaines organisations publiques font état d'un audit externe en fin de contrat de gestion.

Schéma 11 – Degré d'implication du CA dans la négociation du contrat de gestion



## 6. Les défis majeurs de gouvernance dans les organisations publiques wallonnes et bruxelloises

### 1° Définir le rôle de la Région / Communauté en sa qualité d'actionnaire

En tant qu'autorité de tutelle et qu'actionnaire, les gouvernements des entités régionales et communautaires jouent un rôle de premier plan à l'égard des organisations publiques. Il n'est toutefois pas aisé d'identifier avec précision qui, au sein du pouvoir exécutif, exerce un pouvoir sur les organisations publiques étudiées. Le rôle des pouvoirs publics dans la définition d'une stratégie actionnariale globale, allant au-delà des divers contrats de gestion mériterait sans doute une réflexion approfondie. De même, l'organisation de la fonction actionnariale au sein même de la structure politico-administrative manque de clarté. Cette opacité s'explique en partie par la complexité des formes juridiques et l'hétérogénéité des organisations publiques.

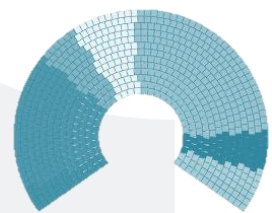


L'enquête a permis de déceler des points d'ombre quant aux rôles respectifs des conseils d'administration et de l'autorité de tutelle. C'est par exemple le cas pour la sélection des administrateurs, la nomination et la révocation des membres de la direction générale ainsi que la fixation de leurs émoluments. Les conseils d'administration des organisations publiques semblent être parfois dépossédés des leviers classiques sur le management qui leur sont théoriquement réservés. Cela risque de déformer les conseils d'administration et de créer un flou sur l'acteur à même de nommer, de révoquer et d'évaluer la direction générale de certains organismes publics.

Enfin, le rôle de l'entité actionnariale est essentiel dans la sélection des administrateurs appelés à siéger au sein des conseils d'administration des organisations publiques. Vu la situation actuelle, les procédures de sélection des administrateurs publics devraient être clarifiées et objectivées.

### 2° Préciser le rôle attendu d'un conseil d'administration d'une organisation publique

Les conseils d'administration des organisations publiques étudiées ont tendance à être composés et à s'organiser à l'image d'un mini parlement : la recherche des équilibres politiques est omniprésente, la culture du vote est bien ancrée, leur taille est étendue afin de permettre une représentation de toutes les tendances politiques, ... En outre, les conseils d'administration de ces organismes consacrent la majeure partie de leur temps à traiter de questions opérationnelles, aux dépens des questions stratégiques et de contrôle. Une réflexion devrait être menée sur le rôle des conseils d'administration dans le secteur public, sur les attentes qu'en ont les organisations publiques et sur la plus-value qu'ils devraient être en mesure de délivrer. Un conseil d'administration, même dans le secteur public, ne peut être simplement calqué sur le modèle parlementaire.



### 3° Clarifier le rôle des administrateurs, dans un contexte de « loyautés multiples »



Afin de garantir le bon fonctionnement d'un conseil d'administration et son utilité à l'égard de la société, il est important que tous les administrateurs œuvrent avant tout dans l'intérêt de la celle-ci. L'origine politique ou fonctionnelle d'un administrateur ne peut influencer l'exercice de son mandat. Les administrateurs publics sont cependant

souvent tiraillés entre de nombreux intérêts qui dépassent le cadre de l'organisme public dans lequel ils siègent. Au même titre que les deux points précédents, ce dernier défi mérite d'être inscrit dans une réflexion globale sur la gouvernance publique en Région wallonne, en Région de Bruxelles-Capitale et en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'introduction d'administrateurs externes, pouvant faire contrepoids face aux intérêts des actionnaires, du management et des principales parties prenantes et dotés de compétences visant à compléter celles déjà présentes au sein du conseil, pourrait être une solution envisagée.



## 7. Annexe : Quelques questions-clés à débattre

Ce rapport a fait de nombreux constats et mis en évidence plusieurs défis majeurs liés à la gouvernance des organisations publiques wallonnes et bruxelloises. Sur base de ce rapport, GUBERNA a énoncé une série de questions destinées à être débattues au sein d'un groupe d'experts de terrain. C'est uniquement grâce à l'implication des parties prenantes que des réponses concrètes pourront être apportées et que des recommandations réalistes pourront être formulées, et ce, afin d'atteindre un haut degré de qualité en gouvernance publique. Voici différentes questions que GUBERNA estime être utile de débattre :

- × La stratégie actionnariale paraît claire pour la plupart des organisations publiques sondées. Pourtant, elle semble être limitée au contrat de gestion et à des contacts informels. Comment la stratégie actionnariale s'exprime-t-elle en pratique ? Comment le rôle des pouvoirs publics en tant qu'actionnaires devrait-il être envisagé ?
- × Vu l'absence de procédures de sélection professionnelles et transparentes des administrateurs, ne faudrait-il pas qu'un profil de fonction souhaité soit rédigé par l'entreprise et le conseil d'administration en exercice ? Un tel profil ne pourrait-il pas guider les partis politiques dans leur choix ?
- × Les récentes dispositions relatives à la sélection des administrateurs dans le secteur bancaire (« Fit and proper ») ne pourraient-elles pas inspirer les organisations publiques ? Ne pourraient-elles pas servir de base à la définition d'un socle de compétences minimales requises ? Au-delà du screening individuel des candidats administrateurs, ces dispositions accordent une attention particulière à la complémentarité au sein du conseil. Une telle approche ne garantirait-elle pas une meilleure complémentarité des expertises présentes autour de la table des conseils d'administration des organisations publiques ?
- × Les compétences présentes au sein des conseils d'administration correspondent-elles à celles souhaitées ? Comment combler un potentiel fossé entre la réalité et la situation désirée ?
- × Est-il souhaitable d'instaurer des quotas afin de permettre une meilleure représentation des deux genres au sein des conseils d'administration des organisations publiques ? Si oui, toutes les organisations publiques ne devraient-elles pas être soumises aux mêmes obligations ?
- × L'absence d'administrateur indépendant ne doit pas occulter la nécessité pour tous les administrateurs d'agir en toute indépendance, dans l'intérêt premier de l'organisation. Les résultats démontrent que ce n'est pas le cas. Le fait de défendre d'autres intérêts que ceux de l'organisation ne risque-t-il pas de poser des problèmes en termes de responsabilités des administrateurs ? L'introduction d'administrateurs indépendants ne serait-elle pas profitable aux organisations à la défense prioritaire de leurs intérêts ? Des administrateurs indépendants ne pourraient-ils pas compléter les compétences manquantes au sein des conseils d'administration et ainsi garantir la complémentarité des expertises ?
- × Les discussions individuelles sont souvent reprises de manière nominative dans les procès-verbaux des conseils d'administration. Cela ne traduit-il pas un défaut de consensus et une

logique parlementaire des débats ? Comment rédiger un procès-verbal équilibré, qui reflète les discussions tenues, sans pour autant tomber dans un formalisme excessif ?

- × Bien que ne fonctionnant pas directement avec de l'argent public, les sociétés cotées sont contraintes de publier les montants individuels des rémunérations octroyées aux administrateurs. Ne devrait-il pas en être de même au niveau des organisations publiques ? Les pouvoirs publics ne devraient-ils pas donner l'exemple avant d'imposer des standards élevés à d'autres secteurs ?

## CONTACTS

**Prof. dr. Lutgart Van den Berghe**  
Executive Director

Tel : +32 9 210 98 95

**Renaud Van Goethem**  
Research Associate

Tel : +32 2 518 18 08  
renaud.vangoethem@guberna.be