



GUBERNA

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Centre

Public Governance

Comment optimiser le rôle de l'Etat belge en sa qualité d'actionnaire?

Mémorandum à l'attention des partis politiques

Mars 2014

Ref. PG032014-2-03FR

Avant-propos

Via ce mémorandum, GUBERNA souhaite présenter aux partis politiques ses « Recommandations visant à améliorer le rôle de l'Etat belge en tant qu'actionnaire ». Ce ne sont pas des lignes de conduite, mais bien une série de recommandations qui – nous l'espérons – pourront guider les autorités belges dans leur quête d'une gouvernance professionnelle pour les entreprises publiques.

Ce mémorandum est basé sur un rapport de recherche détaillé (disponible sur le site web www.guberna.be), fondé sur une recherche internationale approfondie, et enrichi de l'input de plusieurs tables rondes internationales (que GUBERNA a organisées en 2012 et 2013) ainsi que de plusieurs réunions des groupes d'experts qui se sont tenues en 2013.

GUBERNA tient à remercier tous ceux qui ont participé activement à cette réflexion et dont la contribution fût d'une importance capitale dans la finalisation de ce rapport. GUBERNA souhaite également remercier les partenaires de long terme du Centre Public Governance : Belfius et Deloitte. Toutefois, il est important de souligner que les recommandations n'engagent que GUBERNA : elles ne représentent pas nécessairement le point de vue des membres ou des partenaires de GUBERNA, des experts consultés ou des orateurs invités aux tables rondes.

1. Introduction

Dans un monde où les responsables politiques régulent toujours davantage la gouvernance des entreprises, il leur devient difficile d'échapper au regard de l'opinion publique lorsqu'il s'agit de leur propre gouvernance. Ceci est d'autant plus vrai face à l'importance croissante du rôle de l'Etat en sa qualité d'actionnaire. Ainsi, développer un cadre professionnel et bien ancré pour l'actionnariat étatique (avec suffisamment d'attention aux besoins spécifiques qu'un tel actionnariat public nécessite) semble être un must.

Cependant, comme dans toute société, **installer un nouveau cadre de gouvernance publique requiert avant tout la volonté de ceux qui sont au pouvoir**, et ce afin d'évoluer vers une approche professionnelle et transparente (plutôt que purement politique) avec suffisamment de pouvoirs et contre-pouvoirs, de procédures de délégation – qui sont bien respectées –, et de responsabilités clairement définies. Les organisations publiques sont généralement conscientes du besoin de telles pratiques de gouvernance mais sont souvent dépendantes de la volonté politique pour aller de l'avant. Considérant la pression croissante de l'opinion publique et l'intérêt grandissant dans les bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise de la part de nombreux leaders d'organisations publiques, GUBERNA est convaincu que **les prochaines élections sont le moment idéal pour organiser un débat politique sur les pistes pouvant mener à une gouvernance professionnelle des entreprises publiques**.

GUBERNA (dont la mission est d'encourager une gouvernance de qualité dans tous les types d'organisations) assure depuis des années la promotion de la gouvernance publique. Au cours des deux dernières années, nous avons analysé et **comparé les pratiques de gouvernance en Belgique¹ aux recommandations de l'OCDE** (les seules lignes de conduite internationales sur la gouvernance des entreprises publiques) **et aux meilleures pratiques identifiées à l'étranger**. Notre rapport de recherche a été enrichi de discussions avec des experts belges et internationaux. Sur base de cette analyse (disponible sur le site web de GUBERNA – www.guberna.be), nous avons rédigé ce mémorandum à l'attention des partis politiques.

Nous pouvons conclure que, **malgré quelques pratiques exemplaires de gouvernance publique, il y a certainement une marge de progression possible**. A cet égard, nous avons focalisé notre attention sur deux forces motrices : la manière dont l'Etat organise et gère ses participations et la manière dont l'Etat sélectionne ses administrateurs et interagit avec eux. Bien que nos recommandations soient inspirées des lignes de conduite de l'OCDE et des meilleures pratiques observées à l'étranger, elles se basent également sur de nombreux éléments tirés de la réalité belge. Il est clair que la Belgique possède ses propres caractéristiques et priorités politiques et qu'il est de la **responsabilité des pouvoirs publics belges de définir la structure actionnariale publique idéale**, en prenant suffisamment en considération la possibilité d'implémenter les mesures de manière flexible, pour autant qu'une justification soit apportée. Il n'en va pas autrement dans les entreprises privées où la flexibilité et les approches sur mesure sont de mise, à condition qu'il y ait des processus de justification suffisants (via le principe du « comply or explain »). Nous espérons que ce mémorandum

¹ Dans le rapport de recherche, nous avons concentré notre attention sur les organisations publiques fédérales opérant en tant qu'entreprises dotées d'un conseil d'administration, d'où le terme d'« entreprises publiques ».

et le rapport de recherche sous-jacent donneront suffisamment de matière à réflexion pour débattre et moderniser le cadre belge de gouvernance publique.

2. Analyse de l'organisation de l'actionnariat étatique au sein du système politico-administratif

2.1. Quelles sont les normes de gouvernance et lignes de conduite (internationales) pertinentes ?

Selon l'OCDE, l'organisation des participations de l'Etat est un facteur clé dans la recherche d'une gouvernance de qualité au sein des entreprises publiques. **Un challenge majeur pour l'Etat est d'endosser ses responsabilités pour exercer activement sa fonction d'actionnaire tout en s'abstenant d'interférer indûment dans le management de l'entreprise.** En outre, l'Etat doit **assurer une distinction claire entre sa fonction actionnariale et ses autres fonctions** pouvant influencer les conditions pour les entreprises publiques, en particulier face à la régulation du marché.

Dans les pays de l'OCDE, trois principaux formats sont utilisés pour organiser les participations étatiques²: le modèle centralisé, dual et décentralisé. L'OCDE considère un certain degré de **centralisation** comme étant la voie à suivre pour organiser les participations de l'Etat, tant elle peut générer de nombreux avantages. Lorsque le modèle centralisé n'est pas adopté, il est alors **recommandé d'au moins organiser les participations de manière cohérente.**

La plupart des pays de l'OCDE ont tiré parti des lignes de conduite 2005 de l'OCDE pour évaluer de manière critique leur gouvernance publique. Nombre d'entre eux ont opté pour une réorganisation donnant priorité à une certaine forme de centralisation. Afin d'affiner la gouvernance de l'actionnariat étatique, des critères spécifiques ont souvent été utilisés, tels que la **distinction entre entreprises publiques orientées commercialement et entreprises publiques exerçant avant tout des missions de service public.** Cette distinction fait sens dès lors que les lignes de conduite de l'OCDE sont essentiellement destinées aux entreprises publiques actives commercialement. En ce qui concerne ces entreprises, l'OCDE recommande **de les soumettre aux mêmes niveaux d'exigence (et de transparence) que les sociétés cotées.**

2.2. Qu'en est-il des pratiques belges de gouvernance?

Notre analyse montre que le modèle actionnarial étatique belge est davantage la conséquence d'évolutions historiques qu'un modèle bien réfléchi tel que recommandé par l'OCDE. Contrairement à de nombreux autres pays de l'OCDE, une comparaison critique des pratiques belges de gouvernance publique et des recommandations 2005 de l'OCDE fait totalement défaut.

La Belgique ne correspond pas vraiment à un des modèles de l'OCDE (voir annexe 1 pour un aperçu du modèle actionnarial public belge). Aujourd'hui, il y a quatre sociétés sous la responsabilité du Ministre des entreprises publiques. Ces entreprises ont été transformées en 1991 en entreprises

² Voir le rapport de recherche pour plus de détails

publiques autonomes, prenant en charge les anciens services publics qu'offraient des organisations spécifiques de l'Etat (télécommunications, services postaux et chemins de fer (2)). A l'heure actuelle, ces quatre entreprises forment un portefeuille plutôt hétérogène dès lors qu'elles possèdent différentes spécificités tant en termes de structure actionnariale que de nature de leur marché. Certaines de ces entreprises ont été en partie privatisées (via des partenaires privés et ensuite via la bourse) et évoluent aujourd'hui dans un environnement (extrêmement) concurrentiel, ce qui rend leur conduite par un actionnaire public d'autant plus complexe. D'autres entités remplissent encore principalement des missions de service public, ce qui, au regard des pratiques internationales, exige un tout autre type de conduite actionnariale.

A côté de ces entreprises gouvernées par le Ministre des entreprises publiques, il existe un holding distinct : la Société Fédérale de Participations et d'Investissements (SFPI), sous la responsabilité du Ministre des Finances. Le gouvernement fédéral est le seul actionnaire de la SFPI. Le holding gère de manière centrale les participations du gouvernement fédéral, coopère avec le gouvernement sur des projets spécifiques et poursuit sa propre politique d'investissement dans l'intérêt de l'économie belge. En réalité, la SFPI a trois activités principales. Premièrement, le holding acquiert des participations dans des entreprises publiques et privées qui sont d'une importance stratégique en termes de politique fédérale (holding public – 17 participations en 2012). Deuxièmement, il investit dans des entreprises ayant une valeur sociétale attractive dans un de ses secteurs prioritaires (société d'investissement – 26 participations en 2012). Enfin, la SFPI coopère avec le gouvernement fédéral sur des questions politiques et agit au nom du gouvernement pour implémenter des projets spécifiques (missions déléguées – 11 participations en 2012). Cette troisième fonction a notamment été matérialisée via le support en capital aux banques après la crise financière.

Finalement, il y a aussi toute une série d'autres organisations publiques qui sont sous la responsabilité de ministres sectoriels.

En comparant le paysage belge des entreprises publiques aux recommandations de l'OCDE et aux meilleures pratiques identifiées à l'étranger, et en tenant compte des réactions des experts belges et internationaux, nous avons identifié les faiblesses suivantes dans le modèle organisationnel actuel des participations :

1. Il y a un **manque de transparence** dans l'organisation des participations étatiques fédérales. Une **vue d'ensemble fait grandement défaut**. L'étude des différentes participations est un réel challenge (à l'exception du portefeuille de la SFPI), non seulement en raison de leur organisation complexe et hétérogène au niveau du gouvernement, mais aussi dû à la difficulté d'identifier l'actionnaire public final « réel ». Il y a également une certaine opacité sur le rôle des différents ministres, couplée à un rôle parfois ambigu des commissaires du gouvernement.
2. L'hétérogénéité du système actuel **n'est pas propice au développement d'une fonction actionnariale étatique professionnelle**, tel que prescrit par l'OCDE.
3. **Il manque une politique claire sous-jacente aux participations de l'Etat**. Une politique industrielle explicite pour les participations à vocation commerciale est certainement nécessaire. Cependant, même pour ces « entreprises » délivrant principalement des services

publics, une stratégie actionnariale explicite (qui va au-delà des différents contrats de gestion) semble être un must.

4. **La clarté devrait être faite sur les acteurs agissant au nom de l'Etat pour remplir ses missions actionnariales et exécuter ses droits en tant qu'actionnaire.** Une vision claire sur le processus de « leadership », « pilotage » et « contrôle » – les trois éléments essentiels de la gouvernance – fait défaut. Les participations de l'Etat sont parfois « directes » et parfois « indirectes ». Dans les deux cas, l'Etat peut être considéré comme étant l'actionnaire ultime ; mais qui agit au nom de l'Etat ? Notre recherche démontre que cette question est loin d'être nouvelle, mais nécessite plus d'attention qu'auparavant, étant donné le besoin accru de professionnalisme, d'efficacité et d'efficience (tant en termes financiers que sociétaux/de bien être).
5. Dans de nombreux cas, il y a un **manque évident de communication** entre l'Etat (dans toutes ses dimensions) et les administrateurs, ainsi que le management des différentes entreprises publiques.
6. La **dimension politique est omniprésente**, et prévaut souvent sur les considérations stratégiques, économiques et commerciales. En raison de l'absence d'organisation dédiée aux questions actionnariales, les cabinets ministériels jouent un rôle prépondérant.

En conclusion, le modèle actionnarial de l'Etat belge manque de cohérence et passe à côté de l'opportunité de construire davantage de synergies et ainsi créer une réelle valeur ajoutée pour les entreprises publiques et la société au sens large.

2.3. Recommandations de GUBERNA

Vu l'élargissement récent du portefeuille des participations de l'Etat et la nécessité de les gérer de manière plus efficiente dans le contexte socio-économique actuel, il semble que **le gouvernement belge ne puisse plus poursuivre sur la voie historique ou rester partisan d'une politique attentiste.** Cette passivité belge se démarque de la grande attention pour la modernisation des cadres de gouvernance publique qui a été accordée par de nombreux pays de l'OCDE, et ce, en fonction de leur contexte national et des priorités politiques. Nous ne plaidons pas pour une duplication intégrale des bonnes pratiques observées à l'étranger, ni pour une application sans nuances des recommandations de l'OCDE, mais bien pour une réflexion approfondie entre les acteurs concernés sur un modèle actionnarial belge optimal.

Afin d'atteindre une organisation des participations étatiques plus professionnelle et efficiente, GUBERNA souhaiterait formuler les recommandations suivantes :

1. **Au début de chaque législature, le gouvernement devrait faire une déclaration de politique générale au sujet des entreprises publiques et de la stratégie industrielle de l'actionariat public.** Cela devrait améliorer la compréhension de l'ambition et de l'ampleur de l'interférence du gouvernement en tant que fournisseur de services publics et en tant qu'actionnaire dans les sociétés commerciales, de sa stratégie à long terme ainsi que des

résultats envisagés. Les exemples internationaux démontrent qu'une telle approche peut mener à plus d'efficacité et à de meilleurs résultats. Cela permettrait aux administrateurs et managers des entreprises publiques de connaître les règles du jeu, les ambitions et objectifs finaux, pour en déduire la manière avec laquelle ils devront les mener à bien et les justifier.

2. Au vu des recommandations de l'OCDE et des meilleures pratiques internationales, le gouvernement devrait **significativement revoir le modèle organisationnel** pour gouverner son portefeuille hétérogène d'entreprises publiques. GUBERNA plaide pour une **approche duale**, avec d'une part, les **entreprises publiques à vocation commerciale** (ou ayant des missions de service public limitées), et d'autre part les **organisations qui délivrent avant tout des services publics**. Sur base de l'organisation gouvernementale actuelle, nous souhaiterions proposer que les sociétés commerciales soient gérées par la SFPI, sous la responsabilité du Ministre des Finances. Toutes les autres entreprises publiques, étant (principalement) orientées sur des missions de service public, pourraient être supervisées par le Ministre des entreprises publiques. En ce qui concerne les éventuelles clauses supplémentaires relatives aux missions de service public incombant aux entreprises à vocation plus commerciale, le Ministre des entreprises publiques pourrait conserver un droit de regard afin de superviser le respect du contrat de gestion adjacent (son intervention étant limitée au contrôle de l'exécution des services publics). Les ministres sectoriels pourraient en outre contribuer au développement de la politique industrielle et du contrat de gestion des entreprises axées sur les services publics.

Une gestion professionnelle est importante pour chaque entreprise publique, mais l'ambition, les objectifs et le contexte vont fortement différer si l'entreprise a une vocation commerciale ou si elle est avant tout chargée de délivrer des services publics.

Une distinction basée sur le degré de commercialité semble être une étape importante, si pas indispensable, dans la recherche d'une intervention étatique mesurée et d'une conduite efficace des entreprises publiques. Pour les entreprises publiques commerciales qui évoluent dans un environnement concurrentiel, il est d'une importance capitale que la conduite actionnariale soit éloignée autant que possible de l'agenda politique (et des nouvelles du jour), avec au minimum un respect des normes de gouvernance publique, telles que celles en vigueur pour les entreprises cotées en bourse (à l'image de ce qui est suggéré par l'OCDE). Pour les entreprises délivrant avant tout des services publics, une conduite professionnelle et managériale est également requise, mais ici, des objectifs sociétaux joueront en outre un rôle important dans la définition des facteurs de succès et des résultats souhaités.

3. Au sein de ce modèle dual, **GUBERNA propose d'envisager une classification additionnelle en sous-groupes d'entreprises publiques (orientées commercialement) sur base de critères rationnels et pertinents** (comme c'est le cas dans de nombreux pays européens). Différents départements pourraient être organisés (au sein de la SFPI) pour les groupes d'entreprises qui requièrent une approche de gouvernance comparable. GUBERNA suggère d'organiser cette classification autour des critères suivants : entreprises cotées versus non cotées, entreprises où l'Etat est le seul actionnaire, entreprises où l'Etat est l'actionnaire majoritaire et entreprises où l'Etat a seulement une participation minoritaire (avec encore une

éventuelle sous division pour les entreprises qui travaillent avec un/des partenaire(s) de private equity, ou encore dans le cadre de partenariats public-privé). En outre, il pourrait être pertinent de prévoir un support différencié selon les secteurs (voir point 4).

4. A côté du modèle dual, GUBERNA propose d'**établir un Centre de Support et de Connaissances centralisé (« Knowledge & Support Centre », ou « K&S Centre »)** afin de **soutenir l'Etat ainsi que les entreprises publiques dans le développement d'une approche de gouvernance professionnelle**. Sur base de l'analyse internationale et des réflexions approfondies des experts et praticiens en Belgique, GUBERNA suggère d'établir le K&S Centre au sein du cadre existant de la SFPI, sous la supervision directe du Ministre des Finances et sous le contrôle indirect du Conseil des Ministres. Ceci aurait pour avantage d'offrir des économies d'échelle, d'exploiter les synergies et de valoriser les expertises disponibles. Toutefois, l'interaction entre le K&S Centre et les entreprises publiques pourrait être différente, selon le degré d'orientation sur les tâches de service public.

La raison d'être principale de ce Centre serait d'**activement promouvoir et supporter des pratiques de gouvernance cohérentes dans toutes les entreprises publiques**, de manière transparente et professionnelle (tel que prescrit par l'OCDE). Pour ce faire, le Centre serait composé d'experts indépendants détenant des expertises pertinentes en finances, gouvernance, droit, etc.

Outre cette fonction générale de support en gouvernance, le **Centre pourrait aussi jouer un rôle important en professionnalisant le leadership stratégique des entreprises publiques**. Cette fonction stratégique pourrait être différenciée selon le positionnement de chaque entreprise (avec au minimum une approche différente pour les entreprises à vocation commerciale et celles dédiées aux services publics, voire une éventuelle autre distinction par type d'industrie).

Le **monitoring** des sociétés à caractère commercial pourrait rester du ressort des experts du K&S Centre, sans aucune interférence du gouvernement (comme recommandé par l'OCDE), et ce, sans commissaire du gouvernement. Le K&S Centre devrait être placé sous le contrôle du gouvernement et ses objectifs et ambitions stratégiques devraient être régulés par un contrat de gestion, supervisé par un commissaire du gouvernement. Le K&S Centre deviendrait responsable devant le gouvernement et le parlement pour les résultats de la politique industrielle générale ainsi que pour les résultats spécifiques des entreprises qui seraient sous son contrôle direct.

Ce processus pourrait être différent dans les entreprises publiques délivrant principalement des services publics. Ici, le développement d'un cadre stratégique, formalisé dans le contrat de gestion, et la supervision de son exécution pourraient rester du ressort du Ministre des entreprises publiques, épaulé par un commissaire du gouvernement par entreprise. Les entreprises publiques orientées services publics pourraient conserver leur responsabilité directe à l'égard du gouvernement et du parlement.

Le K&S Centre offrirait de nombreux avantages. Il deviendrait la référence centrale concernant les questions liées à l'actionnariat et à la gouvernance, tant pour les entreprises

que pour le gouvernement ; il assurerait la cohérence, la continuité (au-delà d'une législature) et l'attention pour la stratégie à long terme ; il exécuterait la stratégie industrielle globale (qui aura été définie par le gouvernement) ; il permettrait d'améliorer le processus de responsabilité des différents acteurs devant le parlement, et enfin, il comprendrait un groupe d'experts capables de soutenir le gouvernement et les entreprises publiques dans leurs missions de gouvernance (y inclus dans la sélection des membres du conseil d'administration). Le Centre pourrait jouer un rôle important en soutenant les administrateurs publics dans l'approbation de la stratégie et l'évaluation de l'exécution de celle-ci.

5. **GUBERNA propose de définir clairement le rôle des différents acteurs et d'améliorer leur interaction et leur communication.** Avec le support du K&S Centre, l'Etat devrait être responsable de définir une politique industrielle globale et d'approuver (indirectement) la stratégie de chaque entreprise publique, tout en respectant le rôle des éventuels autres actionnaires. Toutefois, il est de la responsabilité de chaque conseil d'administration d'entreprise publique de développer et de contrôler leur propre stratégie d'entreprise. Alors que les administrateurs publics pourraient demander un soutien au K&S Centre pour exercer leur rôle au mieux, ils resteraient – étant donné la responsabilité qu'ils engagent – maîtres des décisions finales et devraient accorder suffisamment d'attention à l'intérêt de l'entreprise.

Le Ministre des Finances, appuyé par le commissaire du gouvernement qui exerce un contrôle sur la SFPI, devrait veiller à ce que les entreprises publiques commerciales respectent la stratégie industrielle convenue et soient dirigées de manière professionnelle. Le Ministre des entreprises publiques pourrait être responsable du monitoring des entreprises orientées sur les services publics, et ce, via un commissaire du gouvernement. Le rôle du commissaire du gouvernement devrait être clairement défini. Il ou elle devrait se focaliser sur le respect des lois applicables et sur l'exécution du contrat de gestion, en limitant le contrôle d'opportunité des décisions au cas où elles mettraient en péril l'exécution de ce contrat.

L'annexe 2 contient une représentation graphique de la structure organisationnelle suggérée.

3. La sélection des administrateurs des entreprises publiques et leurs interactions avec l'Etat

3.1. Quelles sont les normes et lignes de conduite de gouvernance (internationales) pertinentes?

A côté d'une organisation plus professionnelle de l'Etat actionnaire, il est aussi indispensable de mener une analyse approfondie de la sélection des administrateurs dans les entreprises publiques et de leurs interactions avec l'Etat, et ce, tant à la lumière des recommandations internationales que dans la perspective des grands débats sociétaux qui ont récemment inondé la presse belge. Un conseil d'administration professionnel est un défi pour chaque entreprise, mais il est encore plus

complexe dans un contexte public. Outre le problème récurrent du (trop) grand impact des considérations politiques lors de la sélection des administrateurs, il convient d'accorder une attention particulière à la délimitation du rôle des conseils d'administration dans les entreprises publiques (qui nécessite – comme pour chaque entreprise – une approche sur mesure, au sein d'un cadre de référence clairement établi) mais aussi et surtout, à la manière dont l'Etat (dans toutes ses dimensions) veut, peut et doit interagir avec les administrateurs et le management des entreprises publiques et comment (et envers qui) ils sont responsables. Cette mission est bien plus complexe que dans une entreprise classique où l'actionnaire est bien souvent lui-même assis à la table du conseil d'administration.

L'OCDE recommande que le processus de sélection et de nomination soit conduit de manière professionnelle et transparente, sous la responsabilité finale du conseil d'administration. Tandis que le conseil d'administration – éventuellement aidé par un comité de nomination – devrait guider et coordonner le processus de sélection des nouveaux administrateurs, il est du devoir des actionnaires de les nommer. Il va de soi que les actionnaires peuvent également donner un certain input au conseil et proposer des candidats à la nomination.

Etant donné les sensibilités politiques autour des nominations (d'administrateurs) dans les entreprises publiques, il est crucial de trouver un juste équilibre entre d'une part, un processus de sélection professionnel, coordonné par le conseil d'administration, et d'autre part, le respect du droit de nomination détenu par le gouvernement. Afin d'atteindre le degré requis de professionnalisme et de transparence, le processus de nomination des administrateurs publics a encore un long chemin à parcourir. Tant au niveau national qu'international, de plus en plus de critiques sont formulées à l'égard de processus parfois extrêmement politisés, qui ignorent non seulement les recommandations de gouvernance publique mais aussi les principes de gouvernement d'entreprises pour les entreprises publiques commerciales. **Dans un contexte public, le challenge consiste à sélectionner les administrateurs d'une manière transparente et à assurer que le processus ne soit pas (uniquement) basé sur des négociations politiques.** Dès lors, l'OCDE indique qu'un processus de sélection efficace et cohérent commence par l'élaboration d'un cadre de nomination fort et centralisé, qui éloigne le conseil d'administration d'interventions politiques directes.

Le système de sélection rigoureux prescrit par l'OCDE est particulièrement important dans le cadre de la sélection d'**administrateurs indépendants**. Alors qu'il n'existe à ce jour aucune définition communément acceptée de l'administrateur indépendant dans le secteur public, l'OCDE souligne que les administrateurs indépendants ne représentent pas les intérêts des parties prenantes de l'entreprise (indépendance par rapport au management, au gouvernement, aux partenaires commerciaux, ...) et amènent des compétences et atouts pertinents au conseil d'administration. En ce qui concerne les administrateurs indépendants, l'OCDE recommande que pour chaque vacance, les compétences requises soient clairement énoncées en toute transparence. Bien qu'une telle procédure de sélection devrait être établie pour l'ensemble des entreprises publiques, il pourrait s'avérer nécessaire de l'adapter légèrement en fonction du type d'organisation considérée et de la structure actionnariale de celle-ci.

Le fait que les **administrateurs nommés par l'Etat** ne soient pas « indépendants » des décideurs politiques n'implique pas que la procédure de sélection ne devrait pas être professionnelle et

compétitive. Pour ce type de nominations aussi, les décisions devraient être basées sur le mérite et la compétence. Un tel processus compétitif et objectif ne pourra que renforcer leur positionnement d'administrateurs professionnels.

En ce qui concerne la nomination (et la révocation) du CEO d'une entreprise publique, tant l'OCDE que les experts internationaux recommandent que **le conseil d'administration ait le pouvoir de nommer et de révoquer le CEO.**

L'OCDE met également en évidence le fait que des canaux distincts devraient exister entre l'Etat et le conseil d'administration afin que l'Etat soit en mesure d'**informer le conseil et ses administrateurs de ses objectifs et priorités, sans pour autant empiéter sur son autonomie et son indépendance et interférer avec des décisions qui reviennent au conseil d'administration ou au management.**

3.2. Qu'en est-il des pratiques belges de gouvernance?

La conclusion de notre rapport de recherche souligne que **les responsabilités liées à la nomination des conseils d'administration des entreprises publiques ne sont pas transparentes, tandis que les acteurs politiques semblent être hésitants sur la procédure à suivre.** Il n'y a pas de procédure uniforme et formalisée pour sélectionner les administrateurs publics ou même les administrateurs indépendants dans les entreprises publiques belges.³ En pratique, on remarque que la composition des conseils d'administration reflète principalement des choix politiques. Le problème de l'interventionnisme politique n'est pas nouveau à cet égard mais l'avalanche récente de critiques dans les médias démontre que les attentes sociétales et/ou l'interventionnisme politique a/ont sensiblement augmenté au cours de la dernière décennie. **Cependant, il y a aussi des bonnes pratiques qui devraient être encouragées, généralisées et formalisées.**

Une autre conclusion de notre analyse est que des administrateurs « indépendants » ne sont présents que dans un nombre limité d'entreprises publiques, ce qui prouve que **le concept d'administrateur « indépendant » n'est pas encore bien ancré dans le secteur public en Belgique.**

Concernant le package de tâches qui incombent aux conseils d'administration des entreprises publiques, il apparaît que le modèle belge connaisse quelques inconvénients. Le point d'attention le plus important est que, **dans beaucoup d'entreprises publiques belges, le conseil d'administration ne nomme et ne révoque pas le CEO,** ce qui va totalement à l'encontre des recommandations de l'OCDE. Toutefois, quelques dispositions existent pour **contrebalancer** le fait que le conseil d'administration ne nomme pas le CEO. La loi de 1991 sur les entreprises publiques autonomes prévoit que **le gouvernement nomme le CEO et que le conseil négocie le contrat et détermine la rémunération du CEO.** Au vu des récentes discussions politiques sur la rémunération du top management dans les entreprises publiques, **il semble que l'« équilibre des pouvoirs » soit cassé,** le gouvernement prenant également à son compte la détermination de la rémunération du CEO ; raison de plus pour réviser de manière critique ces principes de contrepoids et leur (non) respect.

³ Voir rapport de recherche pour un aperçu du processus théorique de sélection des administrateurs publics dans les entreprises publiques belges.

3.3. Recommandations de GUBERNA

A l'exception de quelques exemples de bonnes pratiques en Belgique, notre analyse détaillée démontre un manque de transparence, de cohérence et d'efficacité dans les procédures de sélection. Ces conclusions sont tout à fait conformes à la récente couverture médiatique de ce qui a été appelé la saga des nominations et rémunérations dans les entreprises publiques. Cette situation est contraire à celle observée dans de nombreux pays européens qui ont établi des processus formels et structurés pour sélectionner leurs administrateurs publics et/ou indépendants. Notre rapport met en évidence que les publications et recommandations de l'OCDE, ainsi que les différentes pratiques internationales analysées, constituent une source d'inspiration importante. Ceci est non seulement vrai pour guider le développement d'un processus de sélection et de nomination plus professionnel, mais aussi pour établir une communication plus claire envers et un meilleur support pour les administrateurs publics. GUBERNA propose dès lors les recommandations suivantes :

1. **GUBERNA suggère d'accorder une attention accrue au bon fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques.** Ainsi, chaque processus de nomination devrait commencer par une évaluation critique du conseil d'administration et des administrateurs. Notre étude et notre comparaison internationale démontrent que l'évaluation de la composition du conseil d'administration en termes de compétences, d'expériences, de genre, d'âge, ... peut aider à identifier les profils manquants au sein du conseil et ainsi faciliter grandement le développement d'un profil pertinent à rechercher. Une attention particulière devrait être accordée au professionnalisme, à la confidentialité et à l'indépendance du processus d'évaluation (qui devrait être mené de préférence en externe). Des évaluations de conseils d'administration sont déjà menées sur base ad-hoc dans quelques entreprises publiques belges, mais GUBERNA recommande de mettre en évidence ces bonnes pratiques et de les généraliser.
2. **Le conseil d'administration en exercice ainsi que son président devraient avoir un rôle plus substantiel dans le processus de sélection d'un nouvel administrateur non-exécutif et dans la nomination du CEO d'une entreprise publique.** Sur base d'une évaluation attentive, le conseil d'administration en exercice devrait faire des recommandations et jouer un rôle actif dans le développement d'un profil de fonction et dans l'évaluation des candidats potentiels. Le rôle du conseil dans le processus de sélection pourrait être différent selon que la sélection concerne des administrateurs publics ou des administrateurs indépendants (voir aussi le point 3). En outre, il convient de veiller à ce que les profils de fonction élaborés sur base de l'évaluation guident effectivement l'entité actionnaire.

Afin que la Belgique respecte les recommandations de l'OCDE, GUBERNA recommande de donner au conseil d'administration des entreprises publiques les pleins pouvoirs pour nommer le CEO de la société, éventuellement après consultation avec l'Etat en sa qualité d'actionnaire principal. Ceci permettrait de renforcer le rôle et la légitimité du conseil d'administration à l'égard du management et d'éviter qu'il ne soit contourné (à la fois par l'actionnaire et par le CEO).

3. **GUBERNA suggère de généraliser la présence d'administrateurs indépendants à toutes les organisations publiques.** C'est la combinaison d'administrateurs indépendants (engagés pour leurs expertises et expériences spécifiques) et d'administrateurs publics qui pourrait garantir que chaque entreprise publique est gouvernée de manière équilibrée, en tenant compte des finalités commerciales et des fonctions de service public. Au plus l'orientation commerciale sera importante, au plus le rôle des administrateurs indépendants sera conséquent.

Le processus de sélection des administrateurs indépendants devrait se distancier autant que possible des considérations politiques. Au cas où il serait question d'autres actionnaires (dans les entreprises cotées par exemple), l'Etat devrait s'abstenir de nommer les administrateurs indépendants (comme c'est déjà le cas chez Belgacom par exemple). Dans les autres cas, un système de cooptation pourrait être utilisé, où les administrateurs en place nommeraient les nouveaux administrateurs indépendants par consensus.

Etant donné qu'il n'existe pas de définition d' « indépendance » communément acceptée dans le secteur public, GUBERNA propose (et est disposé à fournir le support nécessaire) de développer une définition claire de l'indépendance dans le contexte public. Une telle définition devrait au moins inclure la définition du Code des Sociétés et idéalement contenir des incompatibilités additionnelles afin d'éviter une relation trop étroite entre les administrateurs indépendants et les décideurs politiques.

Enfin, un conseil d'administration ne peut exiger un engagement total de ses administrateurs que moyennant une rémunération juste. GUBERNA recommande de prévoir une politique de rémunération différenciée en fonction de la nature et de la taille de l'entreprise. Pour des entreprises publiques évoluant dans un environnement commercial, il pourrait être utile de suivre les normes du marché.

4. **Le K&S Centre pourrait jouer un rôle de premier plan dans la promotion d'un fonctionnement efficace du conseil d'administration en développant un processus de sélection cohérent et professionnel des administrateurs des entreprises publiques.** Le Centre devrait jouer un rôle particulièrement important lorsqu'il s'agit de la sélection d'administrateurs publics. Pour la sélection d'administrateurs indépendants, le K&S Centre pourrait jouer un rôle de support pour le conseil d'administration de l'entreprise qui devrait néanmoins rester à la manœuvre. GUBERNA recommande que le K&S Centre soit un acteur significatif dans la promotion du développement professionnel et dans la formation des administrateurs (aussi bien publics qu'indépendants). Une telle implication générerait de nombreux avantages qui sont détaillés dans le rapport de recherche.
5. **Enfin, GUBERNA propose des pistes pour améliorer l'interaction entre l'Etat, les administrateurs publics et les entreprises publiques.** Convaincu de la valeur ajoutée d'une interaction constructive entre les organes majeurs de gouvernance, GUBERNA recommande que le Ministre responsable ou le K&S Centre (en fonction du type d'entreprise considérée) présente au conseil d'administration la stratégie actionnariale (une pratique déjà d'application sur base ad-hoc). Cela clarifie la stratégie actionnariale et les attentes à l'égard du conseil d'administration. En outre, GUBERNA recommande de structurer la responsabilité

des entreprises publiques, de leur CEO et président du conseil d'administration, devant le parlement. Le challenge est de combiner la responsabilité nécessaire à l'égard des actionnaires et de la société au sens large avec la conduite effective et professionnelle des activités commerciales. Une attention particulière devrait être donnée à l'optimisation de ce processus afin d'éviter que des informations stratégiques et confidentielles ne soient diffusées sur la place publique. Pour les missions de service public d'une entreprise, il pourrait être envisagé d'instaurer un système de responsabilité directe entre l'entreprise publique, le ministre responsable et le parlement. Il serait opportun de limiter cette responsabilité publique à un reporting annuel (lors de l'assemblée générale annuelle par exemple), sauf en cas de force majeure. En ce qui concerne les missions commerciales, la responsabilité directe des entreprises pourrait être dirigée vers le K&S Centre, qui représente l'actionnaire à l'égard de ces entreprises. Le K&S Centre pourrait à son tour être tenu responsable devant le parlement pour toutes les entreprises sous sa responsabilité, éloignant ainsi les entreprises de toute interférence politique directe. Au cas où il s'avèrerait nécessaire d'organiser un reporting directement devant le parlement pour ce type d'entreprises, il serait souhaitable d'envisager des pistes alternatives qui garantiraient la confidentialité, tel qu'un comité dédié à la stratégie industrielle des entreprises commerciales qui se réunirait à huis-clos.

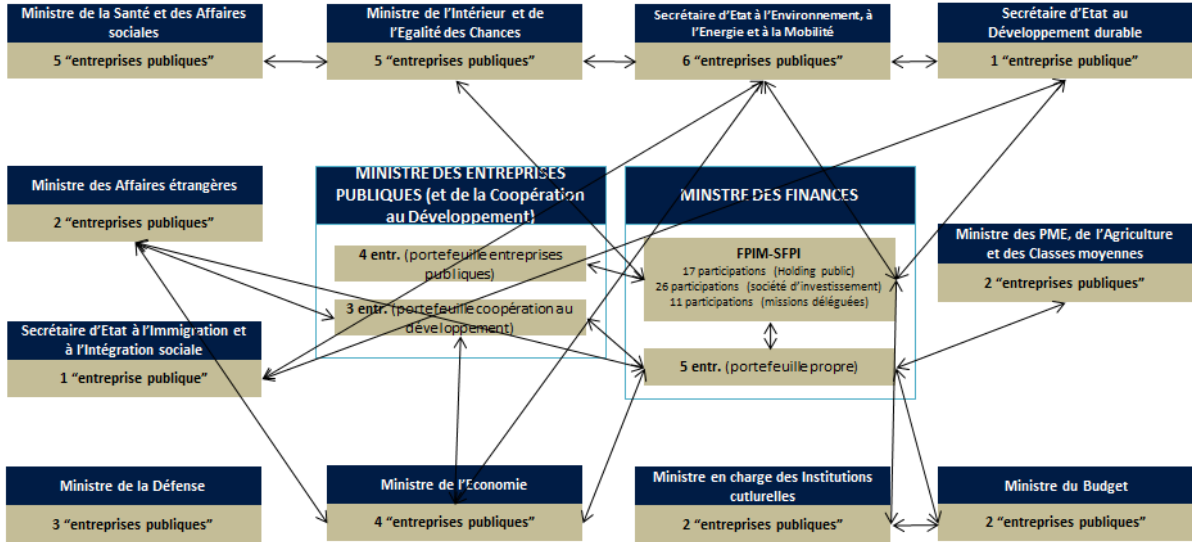
4. Conclusion

Afin que l'Etat belge puisse remplir sa fonction d'actionnaire au mieux, une série de points nécessitent une reconsidération attentive. L'analyse de GUBERNA n'occulte toutefois pas le fait qu'il y a déjà un certain nombre de bonnes pratiques et d'évolutions positives en cours en Belgique. Ce qu'il manque toutefois, c'est un examen critique de la situation globale à la lumière des recommandations de l'OCDE. Au-delà de ces recommandations, les nombreuses bonnes pratiques identifiées en Belgique et à l'étranger pourraient être des sources d'inspiration pour rendre la gouvernance publique belge résolument plus moderne et performante. Ces bonnes pratiques doivent être mises en évidence, soutenues et implémentées dans toutes les entreprises publiques. Les organisations elles-mêmes sont bien souvent conscientes de la nécessité de bonnes pratiques de gouvernance, spécialement dans le secteur public. Elles sont toutefois souvent dépendantes de la volonté politique pour faire avancer les choses.

A la lumière de ces observations, GUBERNA propose aux décideurs politiques de saisir l'opportunité de l'établissement d'un nouveau gouvernement (tant au niveau fédéral que régional) pour s'engager vers une gouvernance publique plus professionnelle et efficace pour son groupe hétérogène d'entreprises. Nous espérons sincèrement que ce mémorandum contribuera à la discussion et aux réformes.

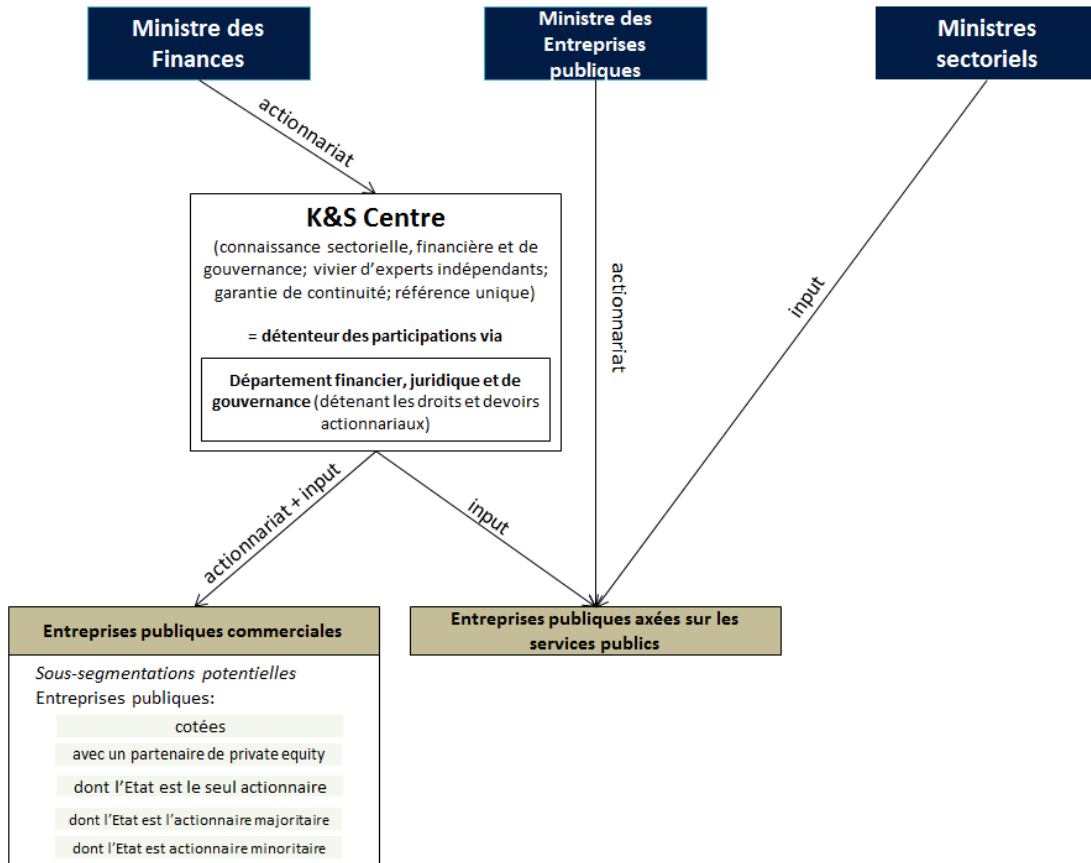
5. Annexes

5.1. Annexe 1 – Aperçu du modèle actionnarial public belge (mis à jour en mai 2014)



Certaines entreprises publiques se trouvent sous la responsabilité de plusieurs ministres/entités. Les flèches indiquent des responsabilités partagées entre différents acteurs. Une vue détaillée du modèle actionnarial public belge est disponible dans le rapport de recherche complet.

5.2. Annexe 2 – Proposition de modèle organisationnel



CONTACTS

Prof. dr. Lutgart Van den Berghe
Executive Director

Tel: +32 9 210 98 95
Fax: + 32 9 210 98 90

Renaud Van Goethem
Research Associate

Tel: +32 2 518 18 08
Fax: + 32 2 514 32 82
renaud.vangoethem@guberna.be