

GUBERNA 

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Mise à jour

Note de Vision de GUBERNA

Le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire (mai 2019)

Septembre 2020



Table des matières

Préambule.....	2
1. Introduction	5
2. Réalisations	6
3. Vision de GUBERNA	8
4. Annexe : analyse de l'Accord de gouvernement fédéral (2014)	15
4.2.4. L'Etat en tant qu'actionnaire – la réduction réfléchie de la charge du passé	15
8.2. Entreprises publiques	17
8.2.1. Profil et spécificité	17
8.2.2. Modèle actionnarial, mission et stratégie	19
8.2.3. Autorité compétente et dirigeante.....	21
8.2.4. Gestion professionnelle.....	22
8.2.5. Rôle des administrateurs.....	23
8.2.6. Transparence et justification sociale	24

Préambule

En Mai 2019, GUBERNA publiait une Note de Vision¹ sous forme d'un « *bilan des réformes entreprises eut égard au rôle de l'Etat belge en tant qu'actionnaire* ». La finalité de cette note visait à pointer les éléments sur lesquels le prochain gouvernement devrait travailler en priorité.

Depuis lors, plus d'une année s'est écoulée et la Belgique, d'une part, attend toujours la formation du nouveau Gouvernement fédéral et, d'autre part, affronte les effets de la pandémie de Covid-19. En tant qu'institut « one step ahead », GUBERNA se devait de rédiger une mise à jour de cette Note de Vision afin de maintenir la pertinence de son contenu dans une conjoncture de crise sanitaire, économique et sociale.

Dans ces circonstances et suite au lockdown presque général qui, selon les estimations de l'OCDE², aurait entamé le PIB mondial de 20 à 30%, les états ont mis en œuvre toute une série de mécanismes en vue d'éviter l'effondrement de leurs économies. Parmi ces mécanismes, l'augmentation ou la prise de participations de l'Etat dans des entreprises considérées comme d'importance stratégique est très courante et doit se décider dans un délai très court³.

S'ajoute à ce contexte, d'autres paramètres rendant la prise de décision par les gouvernements complexe :

- L'endettement public connaît actuellement une augmentation considérable, le FMI prévoit une dette publique mondiale atteignant 101,5 % du PIB mondial, niveau plus important qu'à la sortie de la Première guerre mondiale⁴. La Belgique, au 1^{er} trimestre 2020, avait un niveau de dette publique de 104,4% du PIB⁵ (seuls la Grèce, l'Italie et le Portugal font moins bien) et celui-ci pourrait se monter à 120,7% d'ici à la fin de l'année, selon le Bureau fédéral du Plan⁶.
- Le protectionnisme, dans le même temps, gagne du terrain dans les esprits⁷ mais surtout dans les faits selon le dernier rapport de la Commission européenne sur les barrières commerciales⁸. Cette même Commission européenne qui a lancé en juin dernier un grand examen de la politique commerciale de l'Union afin de lui donner une nouvelle direction dans un cadre international tendu et à la suite de la crise du coronavirus. Cet examen comprend : « *une consultation publique destinée à recueillir l'avis du Parlement européen, des États membres, des parties prenantes et de la société civile* »⁹. Celle-ci mettant, entre autres, l'accent sur l'amélioration des conditions de concurrence et la protection des entreprises et des populations de l'Union¹⁰.
- Il y a des changements non seulement dans l'opinion publique mais aussi au niveau réglementaire (cf. politique de la concurrence). Par exemple, la Commission européenne a

1 Vision de GUBERNA (L'Institut des Administrateurs asbl), Le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire, Mai 2019

2 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, p. 2

3 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, p. 3

4 <https://blogs.imf.org/2020/07/10/fiscal-policies-for-a-transformed-world/>

5 Communiqué de presse euroindicateurs, 22 juillet 2020, Eurostat

6 Perspectives économiques 2020-2025, Juin 2020, Bureau fédéral du Plan

7 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/06/vers-une-nouvelle-ere-du-protectionnisme_6041959_3234.html

8 EU Trade and Investment Barriers Report https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158789.pdf

9 Communiqué de presse du 16 juin 2020, Commission européenne

10 idem

adopté un "State aid Temporary Framework"¹¹ qui permet aux États membres de faire usage de toute la flexibilité des règles relatives aux aides d'État afin de soutenir l'économie dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Concernant le rôle de l'État en tant qu'actionnaire, les mesures de recapitalisation sont spécifiquement soumises à un certain nombre de conditions¹² en ce qui concerne l'entrée de l'État dans le capital des entreprises concernées, la rémunération de l'État et la sortie de l'État du capital de ces entreprises, mais aussi les clauses de gouvernance¹³ et les mesures appropriées à prendre pour limiter les distorsions de concurrence. Les mêmes éléments se retrouvent également dans les recommandations de l'OCDE en réponse à la crise de Covid-19. Il s'agit notamment de l'importance du ciblage et de la conditionnalité en matière d'entrée, d'une justification claire de la participation, d'une stratégie de sortie, et de conseils indépendants pour garantir une valorisation/rémunération saine de la participation¹⁴.

- o Quant à l'opinion publique, l'eurobaromètre de mai 2019 sur le commerce et la politique commerciale de l'UE, pointe un changement marquant dans la volonté de 50% des sondés d'avoir une politique commerciale qui assure le respect des normes environnementales et de santé¹⁵. L'eurobaromètre 501 publié en mars de cette année sur les attitudes des citoyens européens à l'égard de l'environnement¹⁶ nous indique, quant à lui, que les citoyens européens considèrent que changer les modes de consommation et la façon dont on produit et fait du commerce sont les moyens les plus efficaces pour résoudre les problèmes environnementaux. La crise sanitaire n'a fait que renforcer ces tendances avec un besoin de « relocaliser » l'économie¹⁷, cet appel au changement concernant d'ailleurs toute la chaîne de valeur de notre économie¹⁸.

L'équation est donc complexe, l'Etat belge doit prendre des décisions quant à ses participations, via de l'endettement, sans pouvoir toujours faire des analyses financières suffisamment pointues, dans une économie mondiale en forte contraction, où le protectionnisme devient la règle, où l'opinion publique est en attente d'un changement radical dans la façon de commercer, de produire et de consommer, et enfin où le cadre réglementaire est soumis à des modifications importantes.

Dans le contexte ci-exposé, GUBERNA insiste encore davantage sur l'importance fondamentale d'une gouvernance de qualité renforcée au sein des entreprises dont l'Etat est actionnaire. L'OCDE considère¹⁹ que les états qui ont déjà intégré dans leurs entreprises des standards de gouvernance élevés seront mieux préparés et plus à même de gérer la situation. Malgré les efforts entrepris et la bonne direction prise par le Gouvernement fédéral, la Belgique reste en queue de peloton des pays de l'OCDE quant à son niveau de conformité avec certaines caractéristiques clés des lignes directrices de l'OCDE de 2015 sur la

11 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1221

12 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_fr.pdf (pp. 24-34).

13 Premièrement, tant que les mesures de recapitalisation de COVID-19 n'ont pas été entièrement remboursées, les bénéficiaires ne sont pas autorisés à verser des dividendes. Deuxièmement, tant qu'au moins 75 % des mesures de recapitalisation de COVID-19 n'ont pas été remboursées, la rémunération de chaque membre de la direction des bénéficiaires ne peut dépasser la partie fixe de sa rémunération au 31 décembre 2019. Enfin, lorsque l'aide à la recapitalisation dépasse 25 % des actifs de l'entreprise cible qui n'est pas une PME, il y a obligation de présenter une stratégie de sortie crédible.

14 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, pp. 12-13.

15 Special Eurobarometer 491 on Trade and Trade EU policy (May 2019)

16 Special Eurobarometer 501

17 <https://plus.lesoir.be/318883/article/2020-08-14/barometre-de-la-reliance-produire-et-consommer-local-pour-alimenter-notre>

18 <https://www.lesechos.fr/thema/relation-client/la-crise-rebat-les-cartes-de-la-chaîne-de-valeur-1237082>

19 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, p. 3

gouvernance des entreprises d'État. L'indicateur PMR²⁰ de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques met en lumière la mesure dans laquelle les États membres se conforment aux principes énoncés dans les lignes directrices de l'OCDE. La Belgique se classe au 33e rang. L'OCDE estime donc que des améliorations sont possibles en termes de soumission au même cadre juridique que le secteur privé, de distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les tâches législatives et réglementaires, d'influence politique dans la gestion des entreprises publiques (par exemple, la nomination du CEO), etc.

Vu ce qui précède, les recommandations formulées par GUBERNA dans sa Note de Vision de mai 2019, après quelques adaptations et ajouts, trouvent aujourd'hui une pertinence décuplée ce qui amène GUBERNA à les mettre à nouveau en évidence. Dans le contexte actuel, une clarté spécifique concernant la définition de l'intérêt sociétal (cf. infra) est très importante.

²⁰ En 1998, l'OCDE a commencé à développer un ensemble de 18 « Product Market Regulation » indicateurs qui mesurent la mesure dans laquelle les politiques des pays favorisent ou entravent la concurrence. L'un de ces indicateurs examine la gouvernance des entreprises publiques et évalue la mesure dans laquelle elles sont exposées à la même discipline de marché que le secteur privé (cf. neutralité du marché), et la mesure dans laquelle le cadre réglementaire protège les entreprises contre les interférences politiques dans leurs décisions commerciales.

1. Introduction

La législature fédérale ayant touché à sa fin, GUBERNA souhaite faire le bilan des réformes entreprises eut égard au rôle de l'Etat belge en tant qu'actionnaire. Quelles évolutions ont été enregistrées en termes de gouvernance au sein des organisations publiques ? Comment le rôle de l'Etat actionnaire a-t-il évolué ? Reste-t-il des points perfectibles ? La présente note contient deux parties : GUBERNA analyse tout d'abord dans quelle mesure les dispositions de l'Accord de gouvernement en matière de gouvernance publique ont été réalisées. GUBERNA partage ensuite sa vision sur les défis futurs qu'il identifie. En d'autres termes, quels éléments devraient être prioritairement pris en considération au cours de la prochaine législature ?

2. Réalisations

Avant d'aborder les réalisations majeures entreprises au cours de la législature écoulée, un bref historique du contexte de l'analyse s'impose. A l'approche des élections fédérales de 2014, GUBERNA a réalisé une étude sur le rôle de l'Etat belge en tant qu'actionnaire. Le but de cette étude était de comparer le modèle belge aux recommandations de l'OCDE et aux meilleures pratiques identifiées à l'étranger. Cette recherche approfondie, complétée par des réunions de travail avec des experts internationaux et des experts belges détenant une expérience pratique, fut à la base d'un mémorandum à l'attention des partis politiques intitulé : « Comment optimiser le rôle de l'Etat belge en tant qu'actionnaire ? ». Les recommandations contenues dans ce mémorandum touchaient à l'organisation et à la gestion optimales des participations étatiques d'une part, et à la sélection professionnelle des administrateurs publics d'autre part. L'Accord de gouvernement du 9 octobre 2014 a repris plusieurs de ces recommandations, ouvrant un vaste chantier pour optimiser la gouvernance de l'Etat actionnaire en Belgique.

De manière générale, nous pouvons avancer de manière prudente que bon nombre des ambitions gouvernementales ont été rencontrées au cours de la législature écoulée. Nous constatons que les réalisations majeures du gouvernement ont été exécutées par le biais de deux initiatives principales : le contrat de gestion entre l'Etat belge et la Société Fédérale de Participations et d'Investissement (SFPI) et la révision de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. GUBERNA salue ces réformes qui constituent des avancées positives dans l'optimisation du rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire.

GUBERNA estime que la prudence reste de mise dans la mesure où la concrétisation de nombreuses dispositions de l'Accord de gouvernement a été transférée au bras financier de l'Etat, à savoir la Société Fédérale de Participations et d'Investissement (cf. analyse détaillée en annexe). Le 6 juillet 2018, l'Etat belge a en effet **conclu avec la SFPI un contrat de gestion** sur une période de 5 ans, qui rend cette dernière responsable d'implémenter une série de mesures de gouvernance. Parmi celles-ci, on peut citer le renforcement de l'expertise de la SFPI, la centralisation des participations au sein de celle-ci, le développement d'une gouvernance de qualité au sein des participations détenues par la SFPI, une classification des participations afin de mener une politique actionnariale différenciée, le développement d'une charte de l'administrateur d'entreprise publique, la création d'un « Centre Expertise & Appui » au sein de la SFPI pour fournir appui et formation aux administrateurs, le développement d'avis relatifs à la note de politique actionnariale de l'Etat et à la professionnalisation du processus de nomination des administrateurs, etc. Ces mesures revêtent une grande importance dans le développement d'une gouvernance professionnelle et méritent une attention accrue à l'avenir. Il y aura lieu d'apprécier la réalisation de ces éléments au regard des recommandations formulées ci-après. Un instrument utile à cet égard sera le rapport final de la SFPI relatif à l'évaluation globale de l'exécution de ses missions et du contrat de gestion, six mois avant l'échéance de celui-ci (cf. Art. 58 du contrat de gestion de la SFPI).

Le 16 décembre 2015, **la loi du 21 mars 1991 a été révisée**. Ceci constitue également une réforme majeure du gouvernement fédéral en matière de gouvernance dans le secteur public. Cette révision – qui

concerne avant tout Proximus et bpost – a trait à 4 dimensions majeures²¹ : un rapprochement du régime de ces entreprises publiques à celui applicable aux sociétés privées, un alignement de leurs règles de gouvernance à celles en vigueur dans le secteur privé, une possibilité temporaire de faire baisser la participation de l'Etat dans ces sociétés en-dessous du seuil légal de 50% + 1 action, et enfin, la création d'une base légale pour la vente ou l'apport des actions d'entreprises publiques autonomes à la SFPI, initiant ainsi la centralisation de la gestion des participations de l'Etat au sein de la SFPI.

Une analyse détaillée des différentes réalisations du gouvernement fédéral – allant au-delà de ces deux réformes majeures – est disponible en annexe de ce document.

²¹ <https://www.lexgo.be/fr/articles/droit-commercial-et-des-societes/droit-des-societes/proximus-et-bpost-un-pas-plus-pres-de-la-privatisation-avec-un-nouveau-cadre-juridique,100843.html>

3. Vision de GUBERNA

GUBERNA profite de l'approche des élections pour partager sa vision sur les éléments qui lui semblent être essentiels pour la législature à venir. Il s'agit de recommandations du mémorandum de GUBERNA qui n'ont pas trouvé écho au cours des 5 dernières années, de dispositions contenues dans l'Accord de gouvernement qui n'ont pas encore été (entièrement) implémentées, de matières touchant à l'application pratique du contrat de gestion de la SFPI ou encore d'éléments nouveaux résultant du contexte actuel ou faisant suite à la mise à jour en 2015 des lignes de conduite de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

- **La SFPI au centre de la gouvernance actionnariale de demain**

L'Accord de gouvernement du 9 octobre 2014 était ambitieux en termes de gouvernance publique, et de stratégie actionnariale en particulier. Il contenait à cet égard bon nombre de recommandations inspirées du mémorandum GUBERNA sur l'Etat actionnaire. Comme évoqué précédemment, le gouvernement a transféré à la SFPI la responsabilité de formaliser et d'implémenter un nombre conséquent de ces mesures. Au travers de son premier contrat de gestion²², la SFPI se voit confier une responsabilité importante et a l'opportunité de façonner une gouvernance actionnariale étatique centralisée et professionnelle. Il s'agit maintenant de concrétiser ces réformes avec ambition.

Le rôle de la SFPI sera particulièrement crucial dans l'exécution des trois missions de conseil que lui attribue le contrat de gestion :

- l'avis relatif à la forme, la rédaction et le contenu d'une note de politique actionnariale de l'Etat comme suggéré dans notre mémorandum aux partis politiques et comme indiqué dans les recommandations de l'OCDE ;
- l'avis relatif à l'exécution de la centralisation souhaitée des participations de l'Etat au sein de la SFPI ;
- l'avis concernant l'approche et la concrétisation du nouveau rôle et des nouvelles tâches de la SFPI en matière d'alignement et professionnalisation du processus de nomination des administrateurs, et ceci dans les diverses parties de sa mission.

Ces trois aspects sont traités dans des points spécifiques de cette note ci-dessous.

GUBERNA encourage la SFPI à saisir la chance qui se présente et à se montrer ambitieuse dans la réalisation de ces trois dimensions essentielles à une gouvernance de qualité. Conscient de l'ampleur de la tâche, GUBERNA appelle le gouvernement à doter la SFPI de moyens lui permettant de pouvoir assumer pleinement ces nouveaux rôles.

- **Une professionnalisation nécessaire des conseils d'administration**

Une fonction actionnariale étatique efficiente ne peut se concevoir sans conseils d'administration professionnels. Le mémorandum de GUBERNA de 2014 contenait plusieurs recommandations

²² Contrat de gestion approuvé par le conseil des ministres du 6 juillet 2018 pour une durée de 5 ans.

relatives à la professionnalisation des conseils d'administration, au travers notamment d'une sélection professionnelle des administrateurs. GUBERNA constate une prise de conscience de plus en plus grande du besoin de conseils d'administration professionnels. De nombreuses organisations publiques ont déjà entrepris des actions allant dans ce sens : évaluation du conseil d'administration, sélection d'administrateurs indépendants, développement de charte de gouvernance, formation à l'intention des administrateurs, etc. GUBERNA a de son côté pris l'initiative de développer deux outils visant à soutenir la professionnalisation des conseils d'administration des organisations publiques : un modèle de charte de l'administrateur d'entreprise publique et un outil pratique sur l'administrateur indépendant dans les organisations publiques.²³

Au travers de son outil pratique sur l'administrateur indépendant, GUBERNA a mis l'accent sur l'importance d'un processus de sélection professionnel des administrateurs indépendants.²⁴ La sélection des administrateurs non-indépendants est néanmoins toute aussi importante. Il est essentiel de réaliser qu'il revient aux actionnaires de nommer les administrateurs, les partis politiques ne pouvant être considérés comme actionnaires finaux des participations publiques. A cet égard, les nouvelles tâches attribuées à la SFPI constituent une opportunité unique. Toutefois, GUBERNA regrette qu'elles ne s'appliquent qu'aux entreprises dans lesquelles la SFPI détient une participation. Une procédure de sélection professionnelle pour tous types d'administrateurs devrait être instaurée, quelle que soit l'organisation publique considérée.²⁵

Idéalement, GUBERNA estime qu'une attention accrue devrait être accordée à la continuité des conseils. Il convient en effet d'éviter que la "mémoire" (connaissance de l'organisation et historique des décisions) de l'organisation ne soit mise à mal par le remplacement de tous les administrateurs (et du directeur général) au même moment. Ainsi, il pourrait être intéressant d'appliquer le concept de « staggered board », notamment pour les administrateurs indépendants.

GUBERNA attire également l'attention sur le fait que la procédure spécifique de sélection des administrateurs s'appliquant au secteur bancaire a prouvé être garante d'une sélection professionnelle d'administrateurs de qualité. Les règles européennes « fit & proper » ainsi que le rôle joué par la BCE dans l'approbation de tels administrateurs peuvent certainement constituer des sources d'inspiration intéressantes dans l'élaboration d'une procédure de sélection des administrateurs applicable à l'ensemble des participations de l'Etat.

GUBERNA réitère par ailleurs sa recommandation de 2014 de généraliser la présence d'administrateurs indépendants à toutes les organisations publiques. Alors que des évolutions notables ont été constatées aux niveaux régionaux (via le Decreet Deugdelijk Bestuur en Flandre ou la révision du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation en Wallonie), aucune initiative

²³ Ces documents sont disponibles au téléchargement sur <https://www.guberna.be/fr/know/types-dorganisation-et-themes-de-recherche/centre-public-governance>

²⁴ Les avantages inhérents à la présence d'administrateurs indépendants sont détaillés dans l'outil pratique de GUBERNA sur l'administrateur indépendant dans le secteur public, disponible sur <https://www.guberna.be/fr/know/types-dorganisation-et-themes-de-recherche/centre-public-governance>

²⁵ GUBERNA précise les modalités de sélection professionnelle des administrateurs indépendants dans les organisations publiques dans son outil pratique sur l'administrateur indépendant dans le secteur public. En outre, GUBERNA a publié un « Toolkit sélection et nomination des administrateurs » qui détaille les étapes attendues d'un processus professionnel de sélection des administrateurs dans tous types d'entreprises. Plus d'informations sur ces publications sur <https://www.guberna.be/fr/act>

allant dans ce sens n'a été prise à l'échelon fédéral. GUBERNA considère pourtant qu'il s'agit d'une mesure essentielle dans l'optique d'une professionnalisation des conseils d'administration des organisations publiques, cet avis étant partagé par l'OCDE dans ses lignes directrices.

La professionnalisation des conseils d'administration passe également par la formation des administrateurs. Déjà mis en évidence dans son mémorandum de 2014, GUBERNA plaide à nouveau pour un renforcement des formations offertes aux administrateurs des organisations publiques. En tant que centre de connaissances et de soutien de l'Etat en matière d'actionnariat public, la SFPI semble être l'acteur indiqué pour coordonner une offre de formations à destination des conseils d'administration des entreprises publiques. De manière plus générale, GUBERNA invite l'ensemble des organisations publiques à offrir des formations à leurs administrateurs, tant sectorielles que transversales (notamment sur les principes de gouvernance ou les droits, devoirs et responsabilités des administrateurs).

- **Des administrateurs qui prennent leurs responsabilités individuelles**

Dans son mémorandum de 2014, GUBERNA a mis l'accent sur l'optimisation de la fonction actionnariale étatique. Les recommandations étaient avant tout orientées vers l'Etat et ses composantes. Toutefois, GUBERNA estime qu'il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance de la responsabilité individuelle des administrateurs. En effet, quelle que soit la qualité de la fonction actionnariale étatique, ce sont *in fine* les administrateurs individuels qui seront amenés à jouer un rôle décisif au niveau des conseils d'administration des organisations publiques.

Les administrateurs ne peuvent ignorer leurs droits et devoirs. Qu'ils soient administrateurs nommés en tant qu'indépendants ou représentants de l'actionnaire, ils doivent agir de manière professionnelle et faire preuve en toutes circonstances d'indépendance d'esprit. En d'autres termes, l'administrateur ne peut agir au nom et pour compte de ceux à qui il doit sa nomination. A titre d'exemple, agir sur injonction de son ministre de tutelle ou d'un parti politique engage la responsabilité finale de l'administrateur individuel. En conséquence, il est essentiel que l'administrateur puisse s'opposer à des instructions ou influences externes pouvant mettre à mal sa neutralité et sa responsabilité de faire primer l'intérêt de l'organisation. Afin d'aider l'administrateur d'entreprise publique dans l'exercice professionnel de son mandat, GUBERNA a développé un modèle de charte pour l'administrateur d'entreprise publique. Ce document peut certainement aider tant les organisations publiques que les administrateurs individuels dans le développement d'une gouvernance de qualité.

- **Des canaux de communication clairs entre les organisations publiques et l'Etat actionnaire**

C'était une recommandation majeure de GUBERNA dans son mémorandum de 2014. Force est de constater que cette recommandation est aussi sans doute une des plus complexes à mettre en œuvre. En effet, il est difficile de définir un processus unique de communication s'appliquant à l'ensemble des participations publiques de tous types.

L'actualité récente a encore mis en évidence des failles dans la communication entre l'Etat actionnaire et « ses » entreprises. Or, l'autonomie renforcée de certains types d'entreprises publiques (au travers notamment de la modification de la loi du 21 mars 1991) doit aller de pair avec une communication efficace entre celles-ci et leur actionnaire public. A cet égard, il apparaît que le

président du conseil d'administration puisse jouer un rôle de premier plan. Les pratiques de gouvernance de qualité prônent que celui-ci soit le point de contact privilégié pour les actionnaires. GUBERNA constate que certaines entreprises publiques ont mis en place avec succès un système de réunions fréquentes et régulières entre le président et l'actionnaire (comme la SFPI par exemple) et/ou le ministre de tutelle, et ce, afin d'assurer un alignement entre les stratégies de l'Etat actionnaire et de l'entreprise. Il revient ensuite au président de tenir son conseil d'administration informé de la teneur des discussions. Il apparaît à tout le moins crucial à GUBERNA de s'assurer d'une communication optimale entre l'entreprise et ses actionnaires en vue de l'assemblée générale. Il serait incorrect de considérer qu'un parlementaire ou un ministre doit développer ses canaux de communication via les administrateurs de son appartenance politique siégeant au sein du conseil d'administration de l'entreprise considérée. Les canaux de communication ne peuvent être dépendants des couleurs politiques et doivent être structurés et transparents pour les administrateurs concernés et l'actionnaire/SFPI.

- **Une stratégie actionnariale à long terme claire et transparente, distincte des stratégies individuelles des organisations publiques**

GUBERNA prônait en 2014 déjà une stratégie industrielle de l'actionnariat public à long terme, mettant l'accent sur les résultats envisagés. GUBERNA notait dans son mémorandum que 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.

Au travers du nouveau contrat de gestion de la SFPI, l'Etat belge a demandé à cette dernière de lui remettre un avis relatif à la forme, la rédaction et le contenu d'une note de politique actionnariale. Tel que mis en évidence dans le premier point du présent document, le rôle de la SFPI dans l'exécution de cette disposition est crucial.

Premièrement, GUBERNA réitère l'importance d'une telle note, et ce, en conformité avec les lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques. Deuxièmement, GUBERNA souligne qu'une telle stratégie doit être distincte de la stratégie individuelle de chacune des entreprises publiques. Troisièmement, GUBERNA prône que cette stratégie actionnariale fasse partie intégrante de l'Accord de gouvernement. Enfin, les acteurs publics rencontrés par GUBERNA insistent sur la nécessité de développer cette stratégie actionnariale dans une optique de long terme, afin de garantir un certain degré de stabilité nécessaire au bon fonctionnement des entreprises publiques, compte tenu de leurs investissements parfois conséquents. Le long terme ne signifie pas que la stratégie des actionnaires doit être gravée dans le marbre. Covid-19 a démontré une fois de plus que l'environnement stratégique actuel est caractérisé par la volatilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté. Dans un tel contexte, la stratégie doit être adaptée à l'évolution des circonstances mais doit être cohérente, les ajustements ne pouvant pas se faire au détriment d'un degré élevé de continuité ou de stabilité.

Dans le contexte de Covid-19, la stratégie d'actionnariale devrait de préférence également accorder une attention accrue à 3 éléments spécifiques²⁶. Premièrement, le choix de la participation, selon lequel les interventions sont de préférence ciblées sur les entreprises dont la détresse financière est liée à la crise et dont la rentabilité est susceptible de se redresser dès que les conditions économiques s'amélioreront. Deuxièmement, la clarté concernant la conception d'un plan de relance détaillé (cf. conditionnalité). Troisièmement, une stratégie de sortie claire²⁷, indiquant la période durant laquelle on sera actif dans une entreprise, fait partie intégrante de cet exercice. Ceci afin de minimiser le coût de l'intervention pour le contribuable. Les recommandations de l'OCDE indiquent qu'un moyen efficace de le faire est de prévoir un examen de l'intervention dès le début²⁸. Un avis indépendant est très important. Si l'on veut maximiser le rendement de la participation pour la société lors de la vente, l'objectivité de l'évaluation est importante. Un comité ou un groupe de pilotage indépendant peut le garantir²⁹.

On peut s'inspirer du Code belge de gouvernance d'entreprise 2020 pour les sociétés cotées et non cotées, qui accorde une grande importance à un bon dialogue entre les sociétés et leurs actionnaires. Cela concerne en particulier les actionnaires importants ou de contrôle à qui il est recommandé de communiquer clairement leurs objectifs stratégiques au conseil d'administration, mais aussi de faire un usage réfléchi de leur position.

Le nouveau Code belge de gouvernance d'entreprise 2020 prévoit un instrument supplémentaire, le « relationship agreement », qui peut être utilisé pour rationaliser la relation entre les entreprises et les principaux actionnaires, dans l'intérêt de la société³⁰.

Il ressort de ce qui précède qu'un contrat de gestion (propre à certaines entreprises publiques délivrant principalement des services publics) ne peut dès lors pas être considéré comme étant cette stratégie actionnariale globale. Par contre, un tel contrat peut la compléter et est incontestablement un outil de guidage et de stabilité essentiel aux entreprises qui y sont soumis. Constatant un retard conséquent dans le renouvellement de certains contrats de gestion, GUBERNA exhorte le prochain gouvernement à faire de ces contrats de gestion une priorité. Une stratégie actionnariale à long terme, garante de stabilité pour les entreprises publiques, ne peut faire l'économie de l'instauration en temps et en heure des contrats de gestion.

26 Dans un contexte de crise (cf. Covid-19), les participations sont souvent basées sur le fait que les entreprises connaissent des difficultés financières qui ne peuvent être résolues par les marchés de capitaux réguliers. Ce type de participation est donc plutôt temporaire et de nature exceptionnelle. Néanmoins, ils comportent des risques de « moral hazard ». En d'autres termes, les entreprises ont tendance à prendre plus de risques en se basant sur l'attente que le gouvernement interviendra en cas d'urgence. Au niveau de la gouvernance, ces risques peuvent être couverts en accordant l'attention nécessaire, dans la stratégie actionnariale, aux trois éléments mentionnés ci-dessus.

27 Cette exigence figure également dans « State aid Temporary Framework » de la Commission européenne https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_and_29_june_2020_fr.pdf (pp. 33-34).

28 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, p. 13

29 Idem

30 Le Relationship Agreement définit le rôle spécifique de l'actionnaire de contrôle vis-à-vis de la société. En outre, l'accord de relation est également un accord entre le conseil d'administration ou le conseil de surveillance d'une société et son ou ses actionnaires principaux ou de contrôle. L'objectif principal est de s'assurer que l'actionnaire de contrôle s'engage à faire en sorte que la société fonctionne de manière autonome, dans l'intérêt de la société, indépendamment des intérêts privés de l'actionnaire de contrôle. En ce sens, il peut également être un outil utile pour la mise en œuvre des autres recommandations de cette note de vision.

- **Un intérêt sociétal clarifié et estimé**

La mise en place d'une stratégie d'actionnariat transparente ne peut, bien entendu, se faire dans le vide. Lorsqu'il est question d'actionnariat étatique, la notion d'intérêt sociétal est donc omniprésente et importante. En effet, l'intervention d'un Etat dans l'actionnariat d'une entreprise va au-delà de simples considérations financières : elle est guidée par des intérêts sociétaux divers. Protection de l'emploi, délivrance de services publics, la durabilité, préservation de secteurs stratégiques pour l'Etat, développement de secteurs prometteurs, sauvetage d'entreprises stratégiques, etc. sont autant d'éléments pouvant être repris sous la notion d'intérêt sociétal.

La définition de l'intérêt sociétal comme la raison d'être de l'actionnariat est difficile et peut fortement diverger d'un acteur à l'autre de la fonction actionnariale étatique. Il s'agit en effet d'une évaluation idéologique qui peut faire l'objet de discussions politiques sans fin. L'intérêt sociétal n'est pas constant, et change constamment en raison des nouveaux développements et du rôle que la politique elle-même y joue. Par exemple, l'évolution du concept d'intérêt sociétal sera fortement influencée par la crise sanitaire de Covid-19 et la crise économique, sociale et financière qui en découle. Dans la réponse (politique) à cette situation, l'accent sera probablement mis sur le "sauvetage de l'économie" plutôt que sur le développement de secteurs prometteurs. L'intérêt sociétal doit donc toujours être redéfini et adapté aux circonstances changeantes.

L'interprétation du concept d'intérêt sociétal n'est donc pas univoque mais relative. La discussion politique qui l'entoure est nécessaire dans une démocratie et doit conduire à un accord sur une notion unique de l'intérêt sociétal du point de vue de l'Etat actionnaire. En d'autres termes, un minimum-minimorum, que tout le monde peut soutenir.

D'abord, elle est essentielle pour que l'ensemble des entreprises publiques puissent en tenir compte en saisissant leur objectif. A plus forte raison lors de la troisième vague de gouvernance qui s'inscrit dans le débat sur le rôle des entreprises dans nos sociétés. Deuxièmement, l'absence de définition de l'intérêt sociétal ne permet pas de répondre avec souplesse aux "transformations exponentielles"³¹ telles que la crise sanitaire de Covid-19. En effet, le "pourquoi" de l'actionnariat public ne peut être considéré indépendamment du "comment" que nous abordons dans les autres recommandations de ce document de réflexion. Ces deux aspects sont souvent confondus dans la discussion sur l'actionnariat public. Troisièmement, la définition des ambitions et des objectifs, ainsi que les choix de participation et leur légitimation, se font dans le vide si l'intérêt sociétal n'est pas clair. Enfin, l'OCDE fait valoir que lorsque les conditions (cf. les critères d'intérêt sociétal) justifiant la participation ne sont plus remplies, la participation doit être revue. La transparence à ce sujet est donc importante.

C'est pourquoi, GUBERNA recommande que le gouvernement se positionne – au travers de sa note de vision actionnariale – sur cette notion d'intérêt sociétal. A chaque nouvelle formation de gouvernement il convient qu'il définisse au mieux cette notion, en la circonscrivant à des critères tangibles préhensibles pour les entreprises publiques, et qui reflètent un certain nombre de principes

31 Ce terme indique que les développements se font non seulement l'un après l'autre, mais aussi en parallèle et de manière interactive. Pensez, par exemple, à l'interdépendance entre la pandémie de coronavirus, la numérisation et le défi de la durabilité.

de base fondamentaux et légitiment clairement l'actionnariat. Elles pourront ainsi la prendre en considération et éviter que leur propre stratégie aille à l'encontre de l'intérêt sociétal défendu par l'Etat actionnaire.

- **Un Etat actionnaire centralisé fort, aux casquettes distinctes**

Dans ses nouvelles lignes directrices pour la gouvernance des entreprises publiques (2015), l'OCDE se positionne désormais clairement en faveur d'un modèle centralisé des participations étatiques. Le gouvernement fédéral belge s'est positionné au travers de son Accord de gouvernement pour un tel modèle de gestion actionnariale centralisée, et a marqué sa volonté de centraliser les participations étatiques au sein de la SFPI. GUBERNA constate cependant que la centralisation voulue n'est pas encore effective et que des choix importants doivent encore être posés quant aux participations publiques à centraliser au sein de la SFPI. GUBERNA réaffirme qu'une classification pertinente pourrait être de distinguer les entreprises publiques à vocation principalement commerciales de celles qui ont pour objectif majeur de délivrer des services publics.

L'organisation interne de la SFPI (à la fois société d'investissement, holding public et agissant pour le compte de l'Etat en missions déléguées) lui permet de centraliser les participations tout en modulant son intervention en fonction des caractéristiques des entreprises publiques. Dès lors, on pourrait imaginer que certaines participations publiques centrées sur la délivrance de services publics soient transférées dans le portefeuille de la SFPI en missions déléguées. Les ministres sectoriels pourraient continuer à guider la politique de l'entreprise au travers d'un contrat de gestion et l'entreprise pourrait bénéficier de l'expertise de la SFPI dans la gestion actionnariale. Un des objectifs du contrat de gestion de la SFPI étant d'ériger celle-ci en centre de connaissances et de soutien de l'Etat en matière d'actionnariat public, il ne fait nul doute qu'elle pourrait apporter une valeur ajoutée à tous types d'entreprises au sein de son portefeuille.

La centralisation de l'ensemble des participations de l'Etat au sein d'une seule entité présente de nombreux avantages notamment en termes de développement de connaissances et d'expertises pointues, de processus de gouvernance professionnels (notamment par rapport au développement d'un processus professionnel de sélection des administrateurs), de cohérence dans l'application de la stratégie actionnariale, ou encore de clarté. Au-delà de ces aspects, la centralisation des participations au sein de la SFPI permettrait d'identifier clairement la fonction actionnariale de l'Etat et de la distinguer des autres casquettes qu'il porte. Les fonctions législative et de régulation sont ici particulièrement visées. Les pratiques de gouvernance publique de qualité veulent en effet que la fonction actionnariale d'un Etat soit bien isolée de ses autres fonctions afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

4. Annexe : analyse de l'Accord de gouvernement fédéral (2014)

En vue des élections à venir, GUBERNA a évalué la réalisation des dispositions de l'Accord de gouvernement fédéral ayant trait à la bonne gouvernance et au rôle de l'Etat actionnaire. Vous trouverez ci-dessous ces différentes dispositions, couplées à une courte analyse.

4.2.4. L'Etat en tant qu'actionnaire – la réduction réfléchie de la charge du passé

« Le gouvernement fédéral continuera à jouer son rôle d'actionnaire dans des institutions financières en conformité avec les principes de gouvernance en vigueur et se basera à cet égard sur le Code de conduite de l'OCDE de gouvernement d'entreprise à l'intention des États qui détiennent une participation dans ces entreprises. »

- Le gouvernement fédéral a continué à jouer son rôle d'actionnaire dans des institutions bancaires au cours de la législature, notamment au sein de BNP Paribas, de Belfius ou encore de bpost banque.
- Il est difficile de vérifier le respect de l'ensemble des recommandations de l'OCDE, mais il semble que plusieurs d'entre elles trouvent un écho dans le nouveau contrat de gestion de la SFPI. La réalisation et le respect de celles-ci ne pourront toutefois être évalués qu'à un stade ultérieur. En voici deux exemples :
 - Les rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques ne sont toujours pas alignées sur celles pratiquées dans le secteur privé. Selon l'OCDE, dans les entreprises publiques dont les objectifs sont essentiellement économiques et qui exercent leur activité dans un environnement ouvert à la concurrence, les niveaux de rémunération des administrateurs devraient être conformes aux conditions du marché dès lors que c'est une nécessité pour attirer et retenir des administrateurs hautement qualifiés.³² Le nouveau contrat de gestion de la SFPI pourrait potentiellement répondre à ce défi, son article 15.7. précisant que la SFPI doit établir une politique de rémunération cohérente et transparente des administrateurs nommés à son initiative. Il reste cependant à vérifier s'il sera ici tenu compte de la recommandation de l'OCDE.
 - L'OCDE stipule qu'une des responsabilités majeures de l'Etat est d' « instaurer des procédures méthodiques, transparentes et fondées sur le mérite de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'Etat, de participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et de contribuer à la diversité des conseils d'administration »³³. L'Etat belge n'a toujours pas instauré de tels processus. Bien qu'il participe activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques, il n'a pas toujours réussi à contribuer à la diversité des conseils d'administration (cf. récente polémique à la BNB³⁴). Pour ce qui est de la sélection des administrateurs, le contrat de gestion de la SFPI lui donne la responsabilité de développer des processus professionnels. Toutefois, comme toutes les dispositions de ce

32 OCDE, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Edition 2015, « II. L'état dans son rôle d'actionnaire », F7.

33 OCDE, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Edition 2015, « II. L'état dans son rôle d'actionnaire », F2.

34 <https://www.lecho.be/dossier/portraits/Ou-sont-les-femmes-a-la-BNB/10065181>

contrat de gestion, cette responsabilité ne vaut que pour les participations du portefeuille de la SFPI.

« Le gouvernement établira un cadre pour les administrateurs qui, en fait, représentent l'État et conclura des accords avec la direction de ces entreprises afin de s'assurer que les normes d'éthique des affaires soient respectées. »

- Un tel cadre pour les administrateurs n'existe pas encore à l'heure actuelle, mais le nouveau contrat de gestion de la SFPI prévoit la création d'une charte pour les administrateurs SFPI dans ses participations. Une fois encore, cette avancée ne concerne que les participations de la SFPI, en non toutes les participations publiques.

« Le gouvernement veillera à valoriser les participations dans le secteur financier au moment opportun et de manière judicieuse. »

- Le gouvernement a bel et bien valorisé ses participations dans le secteur financier lors de cette législature. En mai 2017, l'Etat a ainsi vendu 31,2 millions d'actions de BNP Paribas pour environ 2,031 milliards d'euros.
- Durant la législature, un consensus politique n'a pas pu être dégagé sur la vente de Belfius.³⁵

« Le rôle de la Société Fédérale de Participations et d'Investissement sera réexaminé : l'expertise sera renforcée, la politique d'investissement sera réorientée et les participations de l'État fédéral seront centralisées au sein de la SFPI. »

- Le rôle de la SFPI a bel et bien été examiné, notamment au travers de deux rapports commandés par l'Etat belge à l'automne 2015 : celui réalisé par le consortium Leonardo/Nomura qui a effectué une analyse financière des participations que l'Etat détient, et celui du consortium KPMG/Eubelius portant sur le mode de gouvernance dans les holdings publics et à la SFPI. Suite à ces rapports, certaines réformes concrètes ont été entreprises. Premièrement, la SFPI a renforcé son expertise en procédant au recrutement de nouveaux experts et collaborateurs. Deuxièmement, la plus marquante est sans doute l'introduction d'un contrat de gestion pour la SFPI. Celle-ci fait suite aux recommandations de l'étude KPMG/Eubelius. Ce premier contrat de gestion a été approuvé par le Conseil des ministres du 6 juillet 2018³⁶ pour une durée de 5 ans.
- L'article 4.1. de ce contrat de gestion précise entre autres que la SFPI doit donner forme à l'actionnariat public et à la politique d'investissement fédéral, et qu'elle doit mener sa mission conformément aux principes de bonne gouvernance d'entreprise.

³⁵ <https://www.lecho.be/entreprises/banques/belfius-en-bourse-en-avril-pas-si-ce-sont-les-soldes-sur-les-marches/10084680.html>

³⁶ <https://www.eubelius.com/fr/nouvelles/letat-et-la-sfpi-concluent-un-premier-contrat-de-gestion>

- Le contrat de gestion entre l'Etat belge et la SFPI vise à optimiser le rôle du gouvernement en tant qu'actionnaire et, pour ce faire, encourage clairement la centralisation des participations au sein de la SFPI. A cet égard, il est à noter que des paramètres tels que la centralisation font partie des KPI's établis par le contrat de gestion (cf. article 46.1, alinéa 1).

8.2. Entreprises publiques

8.2.1. Profil et spécificité

« Les entreprises publiques et les sociétés anonymes de droit public doivent être des exemples de bonne gouvernance et offrir des services de qualité à des prix concurrentiels au profit de tous les citoyens, des entreprises, des associations et des pouvoirs publics. Elles doivent être de véritables catalyseurs de croissance économique. »

- Cet aspect est assez subjectif et difficilement vérifiable/quantifiable. Dire que toutes les entreprises publiques et les sociétés anonymes de droit public sont devenues des exemples de bonne gouvernance serait sans doute incorrect. Cependant, GUBERNA a observé ces dernières années un intérêt et une prise de conscience croissants en termes de gouvernance de qualité (en témoigne notamment le nombre grandissant de missions de gouvernance menées par GUBERNA dans le secteur public).
- L'article 17 du contrat de gestion entre l'Etat et la SFPI met l'accent sur la « bonne gouvernance dans les Participations ». L'article 17.2. mentionne que « La SFPI établit des *directives relatives aux critères de bonne gouvernance* et de *corporate governance* auxquels satisfont les Entreprises dans lesquelles elle détient une participation, le cas échéant, en faisant référence aux codes de corporate governance en vigueur. Ces directives se différencient pour s'adapter au type d'Entreprise. » Il s'agit ici d'un pas important vers une optimisation de la gouvernance dans les organisations publiques. Toutefois, cette disposition ne concerne une fois encore que les participations de la SFPI et non l'entièreté des participations étatiques. En outre, via ce contrat de gestion, le gouvernement laisse à la SFPI la responsabilité de développer un cadre de gouvernance d'entreprise. Il conviendra de suivre avec attention la concrétisation par la SFPI de ces exigences.
- Cet aspect se retrouve également au niveau des KPI's définis par le contrat de gestion. Ainsi, l'Art. 48, alinéa 1, contient un KPI relatif au pourcentage de participations de la SFPI au sein desquelles un code ou une charte de gouvernance est en vigueur. En outre, il existe également une disposition (Art. 39.3.) qui prévoit que la SFPI elle-même se dote d'une charte de gouvernance, devant être portée à la connaissance du (/des) Ministre(s) de tutelle et du public, et être évaluée à intervalles réguliers.

« Par conséquent, le gouvernement prendra l'initiative d'élaborer une vision stratégique pour les secteurs d'activités dans lesquels les entreprises publiques sont actives. »

- GUBERNA n'a pas connaissance d'une vision stratégique claire pour les secteurs d'activités dans lesquels les entreprises publiques sont actives. Si une telle vision a été développée, elle ne fut en tous les cas pas largement communiquée.

« Les entreprises publiques poursuivront une stratégie performante, innovatrice et orientée vers le client. Le gouvernement procédera à une étude pour chacune de ces entreprises afin de renforcer ces qualités et les choix stratégiques. »

- Tout comme l'élaboration de la vision stratégique, rien ne permet de dire que le gouvernement a procédé à une étude de chacune de ses entreprises publiques afin de renforcer ces qualités (i.e. poursuite d'une stratégie performante, innovatrice et orientée vers le client) et les choix stratégiques. L'étude Nomura/Lenardo qui a été réalisée à la demande du gouvernement avait toutefois comme objectif de mener une analyse stratégique/financière des participations les plus importantes de la SFPI. Bien que GUBERNA n'ait pas eu accès à ce rapport, il ne semble pas que l'ensemble des entreprises publiques aient été intégrées dans l'analyse.

« Dans les entreprises publiques elles-mêmes, le gouvernement s'abstiendra de toute ingérence : ni dans les opérations quotidiennes ni dans les décisions commerciales stratégiques qui ne relèvent pas de missions de service public. »

- L'ingérence du politique dans la gestion quotidienne des entreprises publiques a souvent été un problème dans le passé. Cette ingérence est difficile à déceler de l'extérieur mais elle pose en tout cas de grands défis pour les organisations publiques. Par exemple, l'OCDE souligne le fait qu'en Belgique aussi, le gouvernement, au lieu du conseil d'administration, nomme le CEO³⁷.
- Une disposition du contrat de gestion de la SFPI semble néanmoins vouloir réduire le risque d'ingérence politique directe. En effet, l'article 47.1. c) établit un KPI énoncé comme tel : « *Le nombre de moments de rapport formels entre la SFPI dans son rôle de holding public et le(s) Ministre(s) de tutelle. La SFPI informe l'Etat, par l'intermédiaire du(/des) Ministre(s) de tutelle et de façon proactive, de toutes les évolutions importantes au sein de son portefeuille de holding public de sorte que les surprises soient évitées au maximum. Cet indicateur reflète le nombre de moments de rapport formels ayant eu lieu entre la SFPI en tant que holding public et son(/ses) Ministre(s) de tutelle. La formalisation concerne surtout l'absence ou la présence de planification formelle du rapport à l'agenda ainsi que la rédaction ou non du procès-verbal de la réunion.* » Il est attendu que cette disposition favorisera l'éloignement d'injonctions politiques directes. Elle encourage en tous les cas la SFPI à jouer le rôle d'actionnaire public, en étroite concertation avec le politique. Les contacts entre le politique et les entreprises ne devraient dès lors plus être directs, mais bien passer par la SFPI. Il convient toutefois de veiller à ce que les canaux de communication entre les entreprises publiques et le gouvernement soient suffisants pour garantir la clarté des attentes de chacun, et en conséquence, l'alignement des stratégies.

37 OECD, 2020, The covid-19 crisis and state ownership in the economy, p. 10.

« La loi de 1991 portant sur les entreprises publiques sera modernisée notamment pour s'adapter à la création d'un « level playing field » au sein des secteurs concernés et aux nouvelles réalités socio-économiques auxquelles les entreprises publiques sont confrontées. »

- C'est une des mesures phares qu'a pris le gouvernement fédéral en matière de gouvernance publique. En décembre 2015, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques a été modifiée. Ces modifications – principalement applicables à Proximus et bpost – concernent quatre points majeurs³⁸ :
 1. Elles ont pour objectif de rapprocher leur régime à celui qui s'applique aux sociétés privées (ex : suppression des contraintes en matière de prise de participations dans des filiales ; libéralisation de l'embauche de personnel contractuel ; possibilité de souscrire des contrats de sous-traitance et de faire appel à des travailleurs indépendants).
 2. Elles alignent les règles de gouvernance publique qui leur sont applicables aux règles en vigueur dans le secteur privé (ex : nomination des administrateurs et de l'administrateur délégué conformément au droit commun, et non plus via arrêté royal délibéré en conseil des ministres ; suppression des droits unilatéraux de l'Etat (via le commissaire du gouvernement par exemple)).
 3. Elles permettaient temporairement (jusqu'au 31/12/2018) de faire baisser la participation de l'Etat dans les entreprises publiques autonomes cotées en dessous du seuil légal de 50% + 1 action.
 4. Elles créent une base légale pour la vente ou l'apport des actions d'entreprises publiques autonomes à la SFPI (via arrêté délibéré en conseil des ministres). Ce faisant, elles initient la centralisation de la gestion des participations de l'Etat au sein de la SFPI (cf. ci-avant).

8.2.2. Modèle actionnarial, mission et stratégie

« Le modèle actionnarial belge manque de cohérence pour les entreprises qui se trouvent sous la responsabilité de plusieurs ministres ou entités et se prive de construire plus de synergies et donc de la valeur ajoutée pour les entreprises publiques. Un nouveau modèle de participation de l'État belge sera défini, offrant un plus grand professionnalisme et une plus grande efficacité. Une classification des entreprises publiques et des participations de l'Etat permettra de mener une politique différenciée. »

- C'était une des dispositions ambitieuses de l'Accord de gouvernement : revoir le modèle de participation de l'Etat belge. Bien que des initiatives aient été prises (ex : réforme de la loi du 21 mars 1991 et contrat de gestion de la SFPI), les effets concrets de celles-ci se font attendre. GUBERNA n'observe aujourd'hui aucune réforme fondamentale du modèle de participation de l'Etat et il n'existe toujours pas de classification des entreprises et participations de l'Etat. Si de telles démarches avaient en effet été concrétisées, elles auraient pu être promues dans un rapport agrégé des

³⁸ <https://www.lexgo.be/fr/articles/droit-commercial-et-des-societes/droit-des-societes/proximus-et-bpost-un-pas-plus-pres-de-la-privatisation-avec-un-nouveau-cadre-juridique,100843.html>

participations étatiques, tel que recommandé par l'OCDE. En effet, les lignes directrices de l'OCDE³⁹ indiquent qu'afin de clarifier le rôle de l'Etat actionnaire et l'organisation de l'actionnariat public au sein même du système politico-administratif, il est souhaitable que « *L'entité actionnaire produise un rapport agrégé couvrant l'ensemble des entreprises publiques et en fasse un instrument essentiel de diffusion de l'information auprès du grand public, du parlement et des médias. Ce rapport doit être élaboré de telle manière qu'il permette à tous les lecteurs d'avoir une vision claire des performances globales et du développement des entreprises publiques. En outre, le rapport agrégé est également un outil grâce auquel l'entité actionnaire peut approfondir sa compréhension des résultats des entreprises publiques et clarifier sa propre stratégie.* » [...] « *Ce rapport doit également contenir au moins une indication de la valeur totale du portefeuille de participations de l'État, et aussi comporter une déclaration d'orientation sur la politique actionnariale de l'État ainsi que des informations sur la manière dont elle a été appliquée. Des informations relatives à l'organisation de la fonction actionnariale doivent également être communiquées, de même qu'une vue d'ensemble du développement des entreprises publiques, des informations financières agrégées et un bilan des changements survenus au niveau des conseils d'administration des entreprises publiques.* »

- Le contrat de gestion de la SFPI contient toutefois des éléments prometteurs visant à répondre à l'objectif fixé par cette disposition de l'Accord de gouvernement. L'article 38 de ce contrat de gestion prévoit ainsi des missions de conseil particulières très concrètes. Dans un délai de maximum un an après la signature du contrat de gestion, la SFPI se doit d'exécuter les missions de conseil particulières suivantes :
 - a. avis relatif à la forme, la rédaction et le contenu d'une note de politique actionnariale de l'Etat comme indiqué dans les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (Edition 2015) ;
 - b. avis relatif à l'exécution de la centralisation souhaitée des participations de l'Etat au sein de la SFPI conformément au point 8.2.3. de l'Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 et à l'article 19 de la loi du 16 décembre 2015 portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines Entreprises publiques économiques, en ce compris un plan de mise en œuvre ; et
 - c. avis concernant l'approche et la concrétisation du nouveau rôle et des nouvelles tâches de la SFPI ressortissant du contrat de gestion en matière d'alignement et de professionnalisation du processus de nomination des administrateurs, et ceci dans les diverses parties de sa mission.Il est question que ces avis soient discutés au sein d'un groupe de travail intercabinets informatif.
- Ces dispositions du contrat de gestion sont clés. Elles concernent en effet trois axes majeurs de la politique actionnariale étatique repris dans l'Accord de gouvernement : l'élaboration d'une note de politique actionnariale, la centralisation des participations de l'Etat et la professionnalisation de la sélection des administrateurs. Cependant, on en reste à un stade précoce. Ces éléments devront donc faire l'objet d'un suivi attentif à l'avenir.

³⁹ OCDE, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Edition 2015, « VI. Diffusion de l'information et transparence », C.

- Dans une optique de spécialisation, le contrat de gestion de la SFPI organise le portefeuille de la SFPI en quatre groupes de connaissance : le secteur financier et l'immobilier, les infrastructures et l'industrie, la nouvelle économie et l'innovation, et l'entrepreneuriat social. Ceci semble répondre, du moins en partie, à la volonté de classifier les entreprises publiques et les participations de l'Etat, et ce, dans un souci de gestion différenciée.

« Les missions publiques seront définies de façon détaillée dans des contrats de gestion contraignants par le biais d'évaluations intermédiaires. Les SPF et régulateurs compétents veilleront périodiquement au respect de ceux-ci. La corrélation entre, d'une part, les prestations d'entreprise à long terme et l'exécution de la mission de service public et, d'autre part, la rémunération variable des dirigeants sera renforcée. »

- L'élaboration des contrats de gestion par le gouvernement a pris un certain retard sous cette législature. A titre d'exemple, le contrat de gestion (2016-2020) de bpost a été approuvé avec quelques mois de retard.⁴⁰ Le dernier contrat de gestion applicable à la SNCB est arrivé à échéance en 2012. Le contrat de gestion semble loin d'être finalisé, étant donné les nombreuses critiques dont il a fait l'objet suite à des fuites en octobre 2018.⁴¹ Infrabel se trouve dans la même situation étant donné que les deux processus (SNCB et Infrabel) sont liés. La question de savoir si des évaluations intermédiaires ont lieu est donc hautement dépendante de celle de savoir s'il existe préalablement un contrat de gestion. GUBERNA ne peut dès lors conclure à un respect total de cette disposition de l'Accord de gouvernement.

8.2.3. Autorité compétente et dirigeante

« Le gouvernement rassemblera au sein de la SFPI la gestion et l'expertise financière de ses participations dans toutes les entreprises publiques, qu'elles soient cotées en Bourse ou non, afin de concentrer dans un seul centre de décision et d'expertise le suivi des aspects gestion et finances. La SFPI présentera un modèle plus efficace et plus transparent qui rationalise le système de filiales et sous-filiales. »

- GUBERNA n'a pas constaté de centralisation massive systématique des participations de l'Etat au sein de la SFPI. Celle-ci a bien intégré certaines participations – telles que la Sopima⁴² ou Credibe – mais des participations majeures (telles que Proximus, la SNCB, Infrabel, Belgocontrol, ou encore une partie la Loterie Nationale et de bpost) restent en dehors du spectre de la SFPI.
- Pour rappel, l'OCDE recommande⁴³ que « pour lui conférer une identité claire, la fonction d'actionnaire peut être centralisée dans une entité unique, indépendante ou sous la tutelle d'un ministre. » L'OCDE recommande en outre que « la fonction d'actionnaire soit clairement identifiée au

40 <https://www.lecho.be/actualite/archive/bpost-a-son-nouveau-contrat-de-gestion/9808166.html>

41 <https://www.sudinfo.be/id82102/article/2018-10-25/le-projet-du-nouveau-contrat-de-gestion-de-la-sncb-sous-le-feu-des-critiques>

42 <https://www.lecho.be/entreprises/general/la-sfpi-calque-sa-gouvernance-sur-la-sncb-bpost-et-proximus/9951198.html>

43 OCDE, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Edition 2015, « II. L'état dans son rôle d'actionnaire », D.

sein de l'administration publique, quelle que soit sa localisation, au sein d'un ministre comme celui des Finances ou de l'Economie, d'une entité administrative distincte ou d'un ministère technique spécifique. » L'OCDE ne ferme toutefois pas entièrement la porte à une fonction actionnariale non-centralisée mais préconise alors dans ce cas la constitution d'une entité forte chargée de la coordination entre les différents services administratifs concernés. Placée sous l'autorité du Ministre des Finances, la SFPI paraît être l'entité idéale pour centraliser l'ensemble des participations étatiques, du moins celles à orientation commerciale.

- Ceci dit, la lecture du contrat de gestion de la SFPI démontre une réelle volonté de centralisation de la gestion et de l'expertise financière. Il faudra voir dans les mois et les années à venir comment cette volonté va se traduire dans les faits.

« Après délibération et approbation du contrat de gestion au sein du gouvernement, le ministre compétent sera responsable du suivi de la mise en œuvre du contrat de gestion. Dans ce cadre, il sera tenu compte, pour chaque entreprise publique, de la spécificité du domaine stratégique et de la nature de l'entreprise. »

- Cf. analyse ci-avant sur l'existence d'un contrat de gestion.

8.2.4. Gestion professionnelle

« Après réflexion et débat, le gouvernement modifiera la législation et les contrats de gestion afin que les entreprises publiques non cotées en bourse puissent, sans distinction, être garantes d'une saine gestion et du respect rigoureux des règles de gouvernance d'entreprise. Les sociétés cotées en bourse se conformeront également à une norme élevée en matière de gouvernance d'entreprise avec pour référence le Code belge de gouvernance d'entreprise du 12 mars 2009⁴⁴. »

- Pour ce qui est des dispositions prévues pour les entreprises publiques non cotées en bourse, GUBERNA n'a pas connaissance d'une réflexion et débat, ni d'une modification législative visant à garantir la saine gestion et le respect rigoureux des règles de gouvernance d'entreprise. Il faut dire que les contours de cette disposition sont particulièrement flous. Comment s'assurer, au travers de modifications législatives, d'une saine gestion et du respect rigoureux des règles de gouvernance d'entreprise ? Le gouvernement ne semble en tous les cas pas avoir entrepris de réformes notables à cet égard (pas d'obligation de respecter un quelconque code de gouvernance, pas de stimulants à analyser et évaluer les pratiques de gouvernance, pas de généralisation du concept d'administrateur indépendant, pas d'incitants à la formation des administrateurs, pas d'obligation d'évaluer le fonctionnement des conseils d'administration, pas de charte pour l'administrateur public, etc.). Par contre, le contrat de gestion de la SFPI encourage certaines de ces pratiques, et requiert notamment l'élaboration d'une procédure de sélection professionnelle des administrateurs (cf. ci-dessous).

⁴⁴ En attendant, le nouveau Code belge de gouvernance d'entreprise 2020 est en vigueur.

- Pour ce qui est des entreprises publiques cotées, la disposition de l'Accord de gouvernement ne fait pas vraiment sens dans la mesure où ces entreprises étaient déjà tenues de respecter le Code 2009.
- Le nouveau contrat de gestion entre l'Etat belge et la SFPI pose les bases d'une sélection plus professionnelle des administrateurs. Ainsi, l'article 15.2. du contrat de gestion prévoit que « *Sauf si la loi ou un arrêté royal en disposent autrement, la sélection et l'orientation des administrateurs des Participations font partie des tâches principales de la SFPI. Dès lors, l'Etat reconnaît et respecte l'autonomie de la SFPI en la matière* ». L'article 15.3. ajoute que « *La SFPI choisit la personne qu'elle propose comme administrateur dans les Entreprises dans lesquelles elle détient une participation en fonction de ses connaissances, ses aptitudes, son expérience et le respect des principes relatifs aux bonnes pratiques de gouvernance. A cet effet, la SFPI établit un processus de sélection structuré et transparent. La SFPI veille à la diversité de la composition du conseil d'administration lors de la proposition et la nomination des administrateurs* ». Enfin, l'article 15.5. stipule que « *La SFPI informe les administrateurs nommés à sa demande des objectifs et de la stratégie par rapport à la Participation et veille à l'orientation adéquate des administrateurs* ». Reste à voir comment la SFPI va mettre ces dispositions en pratique.

8.2.5. Rôle des administrateurs

« Le gouvernement rédigera une "charte de l'administrateur d'entreprise publique" destinée à aider celui-ci à trouver le juste équilibre entre sa mission de gardien des intérêts de l'entreprise publique non cotée en bourse et son rôle de représentant des pouvoirs publics, ainsi que dans le cadre de ses relations avec celles-ci. »

- Sur base de cette disposition, GUBERNA a élaboré un modèle de charte de l'administrateur d'entreprise publique. GUBERNA n'a toutefois pas connaissance d'une quelconque reconnaissance officielle de cette charte par le gouvernement. C'est particulièrement dommage dans la mesure où ce document aurait pu constituer un bon point de départ pouvant être adapté en un modèle de charte reconnu par les pouvoirs publics.
- Etant donné que le contrat de gestion de la SFPI lui impose de développer une charte pour les administrateurs qu'elle nomme, et de vérifier que ces administrateurs signent effectivement la charte (Art. 15.8.), GUBERNA s'attend donc à ce que cette disposition soit partiellement respectée dans un avenir proche. Cette attente est confortée par le fait que le pourcentage d'administrateurs de la SFPI qui signent cette charte est repris comme un KPI pour la SFPI (Art. 47.1.).

« Un "Centre Expertise & Appui" sera créé au sein de la SFPI. Ce Centre fournira appui et formation aux administrateurs d'entreprises publiques, qu'ils soient indépendants ou "publics". »

- Cette disposition est en phase avec la recommandation de l'OCDE qui préconise des formations obligatoires pour informer les membres du conseil d'administration d'une entreprise publique de

leurs responsabilités fonctionnelles et juridiques.⁴⁵ Le contrat de gestion stipule explicitement que la SFPI doit endosser le rôle de centre d'expertise et de soutien de l'Etat dans son rôle d'actionnaire (Art. 5.4.), mais il est regrettable que l'aspect « formation des administrateurs » ne soit pas explicitement repris dans le contrat de gestion.

8.2.6. Transparence et justification sociale

« Dans le cadre de la transparence et de la justification vis-à-vis de la population, le CEO de chaque entreprise publique autonome exposera chaque année en commission parlementaire la politique opérationnelle et journalière qui a été suivie, ainsi que ses effets sur la société, sous réserve du respect de la confidentialité et des obligations concernant les informations privilégiées et le respect des droits des autres actionnaires. »

- Une telle audition du CEO en commission parlementaire était une pratique courante avant même la rédaction de l'Accord de gouvernement. Il est ici question de « politique opérationnelle et journalière » et on peut légitimement se demander si un tel exposé constitue réellement une bonne pratique de gouvernance. GUBERNA n'a pas connaissance d'une évolution législative (ni même factuelle) quant à ce point sous cette législature, et ce, par rapport aux pratiques antérieures.

« Le processus de sélection de l'administrateur délégué d'une entreprise publique autonome revient au conseil d'administration. La décision de sélection et de licenciement des autres membres du comité de direction est une compétence propre aux entreprises publiques autonomes. »

- Comme évoqué précédemment, la loi du 16 décembre 2015 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques aligne les règles de gouvernance applicables à celles vigues dans le secteur privé. Il en est ainsi de la sélection et de la nomination des administrateurs et de l'administrateur délégué qui se font désormais conformément au droit commun, et non plus via arrêté délibéré en conseil des ministres. Cependant, cette loi ne s'applique pour l'instant qu'à deux entreprises publiques autonomes, à savoir, bpost et Proximus. Or, l'Accord de Gouvernement désigne l'ensemble des entreprises publiques autonomes. GUBERNA n'a pas connaissance d'un changement de pratique quant au processus de sélection de l'administrateur délégué dans les autres entreprises publiques autonomes (SNCB, Infrabel et Belgocontrol/Skeyes).

« La nomination et le licenciement de l'administrateur délégué seront effectués par le gouvernement, après consultation du conseil d'administration et par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Les membres du comité de direction soumettront leurs mandats supplémentaires éventuels à l'approbation du conseil d'administration. »

⁴⁵ OCDE, Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Edition 2015, « VII. Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques », A.

- Comme spécifié ci-dessus, le gouvernement n'est plus impliqué dans la nomination (et le licenciement) de l'administrateur délégué chez bpost et Proximus. En ce sens, les modifications légales vont à l'encontre de cette disposition de l'Accord de gouvernement, ce qui est à encourager. Par contre, pour les autres entreprises publiques autonomes, il revient toujours au Conseil des Ministres de nommer l'administrateur délégué via arrêté royal, comme c'était le cas avant.