



GUBERNA

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

Memorandum Public Governance 1

GUBERNA

Mémorandum adressé aux partis politiques

PUBLIC GOVERNANCE

**- Un nombre de défis majeurs pour la bonne
gouvernance dans les organisations publiques -**

Réflexions en matière de bonne gouvernance dans les organismes publics

En tant qu'institut de gouvernance, GUBERNA, l'Institut des Administrateurs, est convaincu que toute organisation si elle veut réaliser de manière effective et efficace ses objectifs se doit de respecter un certain nombre de règles pertinentes de bonne gouvernance.

A cet égard, la Belgique s'est dotée d'un code de gouvernance pour les sociétés cotées et d'un code pour les sociétés non cotées et dont les dispositions sont actuellement soumises à un processus de révision. Par ailleurs un code de gouvernance pour le secteur du non marchand est en cours d'élaboration. **Les pouvoirs publics ne peuvent, compte tenu de leur rôle croissant, échapper au devoir de développer des recommandations pertinentes en matière de gouvernance publique et doivent veiller à ce que ces principes de bonne gouvernance soient effectivement appliqués.**

Le fondement de la bonne gouvernance demeure identique que nous parlions de gouvernance d'entreprise ou de gouvernance publique. Mais les recommandations en matière de gouvernance publique ne peuvent être une copie des recommandations et des «meilleures pratiques» applicables au secteur privé. **Les défis qui se posent pour aboutir à des recommandations spécifiques en matière de gouvernance publique sont majeurs** eu égard à la grande diversité des institutions, des statuts juridiques, des structures, des lois et/ou des décrets applicables. Mais il y a plus, toute forme d'auto-régulation doit partir des organisations publiques, car c'est la seule manière de créer une base solide pour que de telles recommandations soient effectivement respectées dans la pratique.

S'appuyant sur ses années d'expérience en matière de recherche et sur son engagement dans le développement de tous les codes belges de gouvernance, **GUBERNA souhaite dans le domaine de la gouvernance publique également proposer une série de pistes de réflexion.** À cette fin, GUBERNA a fondé en 2006, avec le soutien de ses partenaires, Deloitte et Dexia, un Centre de Gouvernance Publique, qui, depuis plus de deux ans, a mené une recherche intensive sur les dispositions de gouvernance spécifiques aux organisations publiques, et sur les pratiques de gouvernance en cours dans les organisations publiques autonomes (dotées d'un conseil d'administration). Le rapport qui en résulte ainsi que le présent memorandum ne doivent **pas être considérés comme un ensemble de recommandations relatives à la gouvernance publique, mais plutôt comme un aperçu des défis** les plus importants pour instaurer une bonne gouvernance dans les organisations et/ou entreprises publiques autonomes. **C'est aux pouvoirs publics, en tant qu'actionnaire de contrôle, qu'il revient de s'exprimer sur les principes de la gouvernance publique qu'ils souhaitent mettre en oeuvre.** La gouvernance n'est pas une science exacte, mais plutôt un processus, un système de valeurs, de normes, de structures et de comportements qui, ensemble, devraient aboutir à ce qu'une organisation soit gérée de façon optimale dans une perspective axée sur le long terme et dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

Une des suggestions les plus importantes que GUBERNA voudrait soumettre est que les pouvoirs publics ne peuvent pas se limiter à choisir les principes de gouvernance publique mais doivent également les justifier en toute transparence. D'un côté, il s'agit d'une justification des choix opérés au regard des normes internationales en matière de gouvernance publique, telles que les recommandations de l'OCDE pour les entreprises publiques qui peuvent servir comme inspiration pour tous types d'organisations publiques dotées d'un conseil d'administration. Mais il faut également une justification de l'application de ces recommandations au sein de chacune des organisations publiques concernées. Les recommandations de gouvernance publique doivent être suffisamment flexibles pour faire l'objet d'une application sur mesure pour chaque organisation publique. Il faut encore évaluer s'il ne conviendrait pas de recommander que le gouvernement se plie en cette matière au principe, bien connu en Europe, «se conformer ou s'expliquer», **'comply or explain'**.

Première question fondamentale : le rôle et la position des pouvoirs publics comme actionnaire

Transférer certaines tâches des pouvoirs publics à des entités juridiques indépendantes implique la création d'organes spécifiques tels qu'un conseil d'administration et une structure de management. Un tel transfert de pouvoirs entraîne toute une série d'exigences en matière de bonne gouvernance. Surtout lorsqu'il s'agit d'une approche d'actionnaires de contrôle, il est important de souligner que de tels «propriétaires» sont censés

montrer le respect pour les organes créés et qu'ils doivent donner aux mandats l'autonomie nécessaire pour qu'ils accomplissent de façon satisfaisante les tâches qu'on leur a confiées.

Dans le secteur public se pose une difficulté supplémentaire : en effet, il n'est pas toujours aisé d'identifier qui exerce le rôle de l'actionnaire de contrôle. Il **n'est pas plus évident de savoir qui représente le 'pouvoir public' et quels objectifs finaux celui-ci veut voir réaliser**. Une identification claire et spécifique de qui représente le pouvoir public en qualité d'actionnaire présente l'avantage supplémentaire de limiter la problématique de la confusion des fonctions des tâches et des responsabilités des pouvoirs publics et le danger de conflits d'intérêts. Le développement d'une stratégie actionnariale qui explicite le rôle de l'autorité-actionnaire et les buts premiers de l'organisation peut aussi jouer un rôle important. En même temps, on peut, de cette manière, donner un aperçu des principes de bonne gouvernance qui sont respectés par l'organisation publique. Cela contribuera à la mise en œuvre de la gouvernance au sein de l'organisation de manière transparente, professionnelle et efficace. De façon plus générale, nous pouvons formuler à l'intention des pouvoirs publics - comme actionnaire de contrôle- un certain nombre de défis et de principes :

- **En tant qu'actionnaire public, une attention toute particulière doit être apportée à la transparence**, tant des objectifs de gestion et des moyens engagés que des choix et des résultats à atteindre. A cet égard les pouvoirs publics doivent clairement indiquer à l'aune de quelles règles et de quels critères les décisions et les résultats seront évalués.
- **De façon plus importante encore, il faut veiller à ce qu'on explicite de manière formelle quel organe de gouvernance est responsable pour quelle prise de décision** et ceci à tous égards: autant en ce qui concerne les compétences et le pouvoir décisionnel, que la justification des choix opérés, les décisions prises, bref l'utilisation des pouvoirs délégués.
- **Le défi de loin le plus important se pose au niveau du respect des structures et des procédures de gouvernance**. La création d'un organe indépendant et la délégation de pouvoir impliquent que le donneur d'ordre respecte les délégations et les organes créés.
- Là où pouvoirs publics et secteur privé coopèrent comme actionnaires il est important que les pouvoirs publics, en tant qu'actionnaire de contrôle, **respectent les intérêts et les droits des autres actionnaires (minoritaires)**.
- Une attention supplémentaire doit aussi être apportée à **l'impact possible du statut public sur la concurrence loyale avec le secteur privé**.
- Eu égard au fait que, dans la pratique, il y a des organisations publiques qui fonctionnent avec des conseils d'administration, mais qui n'organisent pas d'assemblées générales, se pose la question relative à la véritable prise de décision par les actionnaires, le devoir de justification des administrateurs et surtout **celle relative à la décharge formelle aux administrateurs**.

Un deuxième point d'attention fondamental concerne le rôle et la position du conseil d'administration

Une caractéristique commune dans le débat mondial sur la gouvernance est la place prépondérante du conseil d'administration comme condition nécessaire et rouage central en matière de bonne gouvernance. Le rôle et la position du management et des actionnaires déterminent la position et le champ d'action du conseil d'administration dans lequel le rapport de force entre les organes est une donnée sensible. C'est pourquoi il nous semble nécessaire que les pouvoirs publics disent clairement s'ils se conforment aux recommandations nationales et internationales en matière de bonne gouvernance et dans quelle mesure ils sont prêts à laisser le conseil d'administration d'une organisation publique jouer le rôle qui lui est dévolu par la législation et les codes de bonne gouvernance. **A cet effet, les pouvoirs publics doivent prendre explicitement position sur la façon dont ils souhaitent définir la position du conseil d'administration et quelle forme ils souhaitent donner à l'interaction entre les pouvoirs publics/actionnaire et le management.**

Dès que la position spécifique du conseil d'administration est clarifiée, on peut définir le contenu des tâches dévolues à cet organe de gouvernance.

- Les recommandations générales de gouvernance, y compris le code OCDE, soulignent que le conseil d'administration a un rôle double, à savoir, la gestion, telle l'approbation de la stratégie et de la politique générale de l'organisation publique, et le contrôle de la mise en œuvre de la politique convenue. En termes d'intentions, les administrateurs publics montrent beaucoup d'intérêt pour la stratégie. Cependant, dans la pratique en Belgique, il semble que **près de la moitié du temps des conseils**

d'administration soit consacrée à des questions opérationnelles et à la gestion journalière. Cette première indication souligne bien que la ligne de démarcation entre le conseil d'administration et le management n'est pas encore bien tracée dans certaines organisations publiques.

- En outre, l'enquête montre que le **respect des intérêts des parties prenantes** constitue une préoccupation de moindre importance pour les administrateurs publics. Aussi un certain nombre de **missions de contrôle** (tel le suivi du contrôle interne) méritent plus d'attention dans les conseils d'administration d'organisations publiques.
- **La question se pose donc de savoir si le conseil d'administration s'occupe des bonnes choses.**
- Un point très sensible dans la répartition des tâches et missions entre les pouvoirs publics et le conseil d'administration est la **nomination et la détermination de la rémunération du top management. Ici aussi, des principes clairs s'imposent, qui devront finalement être formulés par les actionnaires et pour lesquels la clarté et la transparence sont des exigences minimales pour la bonne gouvernance.**

L'efficacité d'un conseil d'administration commence par une composition professionnelle

Pour arriver à une composition optimale du conseil d'administration on devra, à côté d'un certain nombre de principes généraux relatifs au professionnalisme, avoir l'œil sur un alignement entre la composition, le rôle spécifique et la position du conseil d'administration (tenant compte des positions et rôles des actionnaires et du management). Il ressort de notre enquête que **la composition du conseil d'administration des organisations publiques est un point sensible avec une composition essentiellement politique.**

Les conseils d'administration d'organisations ou d'entreprises publiques autonomes sont souvent composés en fonction de la représentation démocratique (reflet des groupes politiques au Parlement, au Conseil provincial, au Conseil communal...), mais principalement en fonction de la coalition au pouvoir. Cela rejoint dans une certaine mesure les pratiques en vigueur dans le secteur privé, où les actionnaires, en particulier les actionnaires de contrôle, délèguent leurs représentants aux conseils d'administration. Cependant, nous devons tirer les leçons des forces et faiblesses d'une telle approche. Eu égard au fait que le secteur privé est aux prises avec des défis similaires, on peut s'inspirer des solutions comme base de réflexion:

- Un premier défi important consiste à mettre en œuvre un **processus de sélection professionnel et transparent, même dans le cas de nominations politiques**, en se référant à des profils de sélection élaborés en fonction de la complémentarité et de la diversité existantes dans le conseil d'administration, du rôle du conseil, des besoins et des défis (futurs) de l'organisation.
- Un second défi consiste à déterminer dans quelle mesure la composition parlementaire du conseil d'administration est compatible avec la notion du **conseil comme organe collégial** et comment parvenir à ce que les administrateurs se préoccupent **prioritairement des intérêts de l'organisation plutôt que des préférences politiques de leurs mandants.**
- Là où tous les codes nationaux et internationaux en matière de gouvernance voient l'indépendance des conseils d'administration comme clef de voûte de la bonne gouvernance, le concept est très controversé au sein des organisations publiques en Belgique. Il ressort de notre enquête, des discussions avec des experts et avec des administrateurs publics que **le concept même «d'indépendance» et l'utilité d'administrateurs indépendants suscitent des controverses et des visions discordantes dans un contexte public.** Le souci d'avoir un nombre minimum d'administrateurs indépendants dans une organisation publique nous semble être un must, ne fut ce que pour former un contrepois suffisant aux nominations politiques. En l'espèce, certaines pistes intéressantes ont déjà été développées dans des organisations publiques avec un système à double escalier (un conseil d'administration composé de manière politique coopte un nombre minimal d'administrateurs indépendants).

Un conseil d'administration composé professionnellement ne garantit pas un conseil efficace

Tout conseil d'administration, quelque que soit le type d'organisation, doit satisfaire à un certain nombre de conditions de fonctionnement essentielles si l'on veut qu'il arrive à une prise de décision effective.

- La **taille des conseils d'administration d'organisations publiques** appelle une attention particulière. Dès que le nombre d'administrateurs d'un conseil d'administration dépasse un seuil critique, il devient difficile d'avoir une discussion active et un échange sur tous les points importants de l'ordre du jour.
- Mais **l'ordre du jour** des réunions de conseils d'administration publics mérite également une évaluation critique. Au plus nombreux sont les points à l'ordre du jour, au plus difficile il sera de libérer suffisamment de temps pour débattre en profondeur, pour des réflexions sur les propositions cruciales, les choix possibles et la prise de décision finale.
- Beaucoup d'attention doit également être portée à la culture du débat et de réunion et surtout à la **méthode de prise de décision**. Préfère-t-on le consensus ou opte-t-on pour un vote comme au Parlement. Mais qu'en est-il alors de la responsabilité solidaire et collégiale des administrateurs ?
- Les recommandations classiques en matière **d'information pertinente transmise en temps utiles** méritent aussi qu'on s'y attarde. Dans une organisation publique se pose en plus la question de la **discrétion** (un devoir essentiel des administrateurs !) et de sa coexistence avec le principe de la transparence de la gestion dans un contexte public.
- A la lumière de ce qui précède, il faut attacher une attention toute particulière au **président du conseil d'administration** et à l'importance de son rôle pour l'efficacité du conseil d'administration

La pierre angulaire de la bonne gouvernance est un management professionnel et responsabilisé

La bonne gouvernance implique que les tâches, les compétences et les responsabilités du management, comme celles du conseil d'administration et des actionnaires soient définies de façon non équivoque.

L'enquête a démontré que **l'interaction et l'échange entre le conseil d'administration et le management d'une organisation publique doivent être examinés de façon critique**. Dans la pratique, il y a souvent une multitude de formes ainsi qu'une confusion entre la (haute) administration et la direction. Une distinction plus claire doit s'imposer entre les organes en charge de la gestion et ceux en charge de la mise en œuvre de la politique et des questions opérationnelles. La bonne gouvernance, c'est « faire les bonnes choses » et « bien faire les choses ».

L'interaction entre le **management et les pouvoirs publics-actionnaires requiert également une attention particulière**. Il n'est pas rare de voir les pouvoirs publics en tant qu'actionnaire de contrôle intervenir directement, auprès du management, souvent sans la moindre concertation avec le président du / ou le conseil d'administration, ce qui entraîne parfois la mise hors jeu de ce dernier, l'empêchant de jouer son rôle comme il convient. Il faut également plus d'attention en ce qui concerne le reporting et la manière dont le management rend des comptes.

La **politique de rémunération** du top management suggère aussi quelques questions. Faut-il pratiquer une rémunération variable pour le top management ? Dans l'affirmative, sur quels critères de performance faut-il se baser ? Quel rôle le conseil d'administration (et éventuellement le comité de rémunération) doit-il jouer dans l'élaboration de la politique de rémunération et dans l'exécution de cette politique ? Quels éléments doivent être présentés aux actionnaires pour approbation ? Quelles règles de transparence et de justification doivent s'appliquer à cette politique et à sa mise en œuvre ?

Quelques remarques pour conclure

Il est impératif d'élaborer un cadre global de bonne gouvernance pour les organisations publiques. **La conception d'un « code de gouvernance publique » implique des choix et des options à effectuer par les pouvoirs publics et par les acteurs concernés des organisations publiques**. GUBERNA plaide pour une approche qui offre assez de flexibilité pour calibrer les recommandations de gouvernance en fonction de l'organisation concernée. Cette flexibilité va de paire avec une **exigence de transparence de façon à pouvoir rendre compte de l'application** de ces recommandations de gouvernance. D'où la proposition de **rendre obligatoire le principe de « comply or explain »** (se conformer ou s'expliquer). Nous voulons par ailleurs

plaider pour un examen (interne ou public ?) ainsi que pour une évaluation périodique du respect effectif de ces recommandations de gouvernance dans la pratique.

Comme on l'a dit dans l'introduction, la balle est dans le camp des pouvoirs publics. **Les choix en matière de bonne gouvernance ne sont pas neutres et exigent du courage politique.** La gouvernance concerne essentiellement l'attribution et la délégation de pouvoirs décisionnels. Il faut, en conséquence, respecter les délégations, tout autant que la manière de rendre compte.

ACTIONS CONCRETES POUR LES POUVOIRS PUBLICS

- Détermination des principes de gouvernance que l'on veut utiliser ainsi que la justification et la transparence à donner sur les choix de gouvernance.
- Elaboration d'un ensemble de recommandations pertinentes pour la gouvernance dans les organisations publiques.
- Suivi de l'application des recommandations de gouvernance par chaque organisation publique, selon le principe « se conformer ou s'expliquer ».

PRINCIPAUX DEFIS EN MATIERE DE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Les pouvoirs publics comme actionnaires actifs et informés

- Identification de qui exerce le rôle du pouvoir public-actionnaire de contrôle et de qui le représente.
- Attention toute particulière pour la transparence sur les objectifs de gestion, les moyens utilisés, les choix retenus et les résultats réalisés.
- Clarification des responsabilités respectives des divers organes dans les prises de décision.
- Respect des organes créés et de l'autonomie qui leur est attribuée.

Un conseil d'administration effectif et efficace

- Une prise de position explicite sur les pouvoirs spécifiques du conseil d'administration et sur la position, l'échange et l'interaction avec les pouvoirs publics et le management.
- Un processus transparent et professionnel pour la sélection et la nomination des administrateurs en ce compris les nominations politiques.
- Réflexion sur l'utilité et le rôle des administrateurs indépendants dans les organisations publiques autonomes.
- Répartition claire des tâches entre les pouvoirs publics et le conseil d'administration pour ce qui est de la nomination et la détermination de la rémunération du top management.
- Evaluation de l'effectivité des conseils d'administration des organisations publiques (taille des conseils, ordre du jour, diffusion de l'information, ...).

Un management professionnel et responsable

- Une prise de position explicite sur les pouvoirs spécifiques du management et sur la position, l'échange et l'interaction avec les pouvoirs publics et le conseil d'administration.
- Evaluation des interventions (directes) des pouvoirs publics-actionnaires dans le management.
- Attention particulière pour le reporting et le devoir de justification du management.
- Elaboration d'une politique de rémunération adéquate pour le top management de toute organisation publique.

GUBERNA

En tant que centre de connaissances et réseau d'administrateurs et d'entreprises, GUBERNA, l'Institut des Administrateurs, œuvre pour **une gouvernance de qualité dans toutes ses dimensions et pour tout type d'entreprise.**

La vocation prioritaire de GUBERNA est de **stimuler le professionnalisme et une « governance attitude » auprès des administrateurs**, des conseils d'administration et des organisations.

GUBERNA réalise sa mission autour de 7 axes:

- informer ses membres et les parties intéressées
- offrir des formations
- accompagner et conseiller
- fournir les instruments nécessaires
- faciliter le networking entre membres
- promouvoir au sein d'une organisation professionnelle le respect des valeurs fondamentales de la gouvernance

Grâce à l'interaction entre la recherche et la pratique (« **content inspires network – network inspires content** ») GUBERNA a une position unique et offre une plateforme d'échange d'expériences, de connaissances et de « meilleures pratiques » pour ses membres. GUBERNA compte plus de 1500 membres.

Pour plus d'informations, consultez notre site internet : www.guberna.be

CENTRE POUR LA GOUVERNANCE PUBLIQUE

En tant que centre de connaissances en matière de bonne gouvernance GUBERNA souhaite jouer un rôle pionnier dans le développement de principes de bonne gouvernance pour les organisations actives dans un contexte public. GUBERNA est convaincu que la sensibilisation et la stimulation en matière de gouvernance publique est un véritable «must».

En septembre 2006, GUBERNA a créé avec ses partenaires Dexia et Deloitte un **Centre pour la Gouvernance Publique**. Par le biais de la recherche académique et pratique, le Centre tente de développer un certain nombre de recommandations concrètes et utiles pour les organisations publiques. GUBERNA peut mettre à profit sa grande expérience dans la recherche en matière de gouvernance pour l'interprétation des principes de gouvernance destinés aux organisations publiques,

Le Centre consacre, dans un premier temps, une attention particulière aux organisations publiques dotées d'un conseil d'administration, eu égard à l'analogie avec le secteur privé. Après un inventaire préliminaire, une enquête sur la pratique de gouvernance a été lancée afin d'acquérir une compréhension approfondie des pratiques de gouvernance dans le secteur public. GUBERNA a également mis en place une plateforme de réflexion, via l'organisation d'un groupe d'experts et de groupes de travail sur des thèmes tels que :

- ⇒ La composition (optimale) du conseil d'administration : de quelle manière peut-on concilier le « primat politique » avec les exigences de bonne gouvernance ?
- ⇒ L'utilité et le rôle de l'administrateur indépendant dans un contexte public ?
- ⇒ La nomination et direction du management dans une organisation publique ?

Pour plus d'informations sur le Centre Public Governance vous pouvez toujours contacter Madame Marie-Elisabeth Bellefroid (tel. 02/518.18.08 – marie.bellefroid@guberna.be).