

Mars 2024

# 9 priorités pour la gouvernance d'entreprises publiques performantes

Mémoire GUBERNA à l'attention des  
partis politiques en vue des élections de 2024

**GUBERNA** 

INSTITUUT VOOR BESTUURDERS  
INSTITUT DES ADMINISTRATEURS

## Table des matières

Executive summary.....	3
1. Introduction .....	6
2. Historique .....	8
GUBERNA, un contributeur actif au débat sur la gouvernance publique.....	8
Des progrès notables dans la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance.....	8
3. Contexte actuel .....	11
La gouvernance publique en perspective .....	11
Constats du terrain - les défis actuels en Belgique .....	13
4. Propositions .....	15
4.1. Une vision actionnariale claire.....	16
4.2. Un cadre politique cohérent pour les entreprises publiques.....	19
4.3. Un cadre réglementaire modernisé pour les entreprises publiques.....	21
4.4. Un processus professionnel pour la sélection des administrateurs.rices .....	23
4.5. Un cadre pour une rémunération compétitive.....	25
4.6. Des administrateurs.rices individuel.le.s responsabilisé.e.s .....	27
4.7. Un cadre approprié pour la communication et l'interaction avec les autorités publiques dans leurs différentes capacités.....	29
4.8. Des entreprises publiques et conseils d'administration acteurs de la transition.....	30
4.9. Un conseil d'administration assumant son rôle de leadership vis-à-vis de l'équipe de direction .....	33
Annexe 1 : proposition d'inventarisation de l'actionnariat public.....	34
Annexe 2 : liste des participants au groupe d'experts.....	38

## Executive summary

Par ce mémorandum « 9 priorités pour la gouvernance d'entreprises publiques performantes », destiné aux partis politiques belges en prévision des élections fédérales de juin 2024, GUBERNA, l'Institut des Administrateurs, plaide pour un cadre professionnel et transparent pour la gouvernance des entreprises publiques belges.

GUBERNA participe depuis de nombreuses années au débat sur la gouvernance publique, notamment via ses mémorandums antérieurs publiés en 2009, 2014 et 2019, ainsi que d'autres initiatives visant à améliorer la gouvernance des entreprises publiques. Diverses recommandations ont déjà été mises en œuvre durant les législatures précédentes, notamment la réforme de la loi de 1991, la centralisation des participations au sein de la SFPIM, et la conclusion de « relationship agreements » avec certaines entreprises publiques.

Cependant, si les entreprises publiques veulent créer de la valeur durable dans notre société de demain, certains défis de gouvernance nécessitent une attention accrue du prochain gouvernement.

Si plusieurs de ces défis qui restent à relever (la définition d'une vision actionnariale intégrée, l'organisation de la tutelle ministérielle et les processus de sélection des administrateurs publics) furent déjà l'objet de recommandations antérieures, d'autres sont le fruit d'un contexte sociétal changeant.

La période actuelle est en effet marquée par l'urgence climatique et environnementale, par une attention accrue pour la diversité et l'inclusion et par l'importance des nouvelles technologies. En parallèle, il faut prendre en considération un contexte international caractérisé par des tensions géopolitiques fortes et par un retour du protectionnisme. Aussi, les entreprises publiques ont évolué en tant qu'instrument de politique publique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : après une période de libéralisation et de privatisation dans les années 1980 et 1990, les interventions étatiques et les entreprises publiques sont aujourd'hui de plus en plus acceptées, avec diverses justifications telles que les opérations de sauvetage, les investissements stratégiques et les fonds d'investissement souverains. Dans un tel contexte, les recommandations de l'OCDE sont elles aussi en cours de révision.

Partant de l'ensemble de ces éléments, nous identifions plusieurs défis actuels :

- L'absence d'une vision actionnariale claire de la part de l'Etat.
- L'insuffisance du cadre politique pour la gouvernance publique, avec une confusion entre les différentes 'casquettes' de l'Etat.
- Un cadre réglementaire non cohérent et insuffisamment adapté aux défis actuels.
- Le défi d'une composition optimale du conseil d'administration, notamment à cause du processus de sélection, du manque de formation des administrateurs et d'une rémunération non-attractive.
- L'ambiguïté des canaux de communication entre l'Etat et les entreprises publiques.
- Une demande accrue d'informations et de mesures ESG.

Pour offrir une réponse à ces défis, nous formulons les recommandations suivantes :

- (1) GUBERNA recommande la formulation d'une **vision actionnariale claire** par les autorités publiques, explicitant les objectifs et les attentes de l'actionnaire public, et ceci pour chaque entreprise dans laquelle l'Etat possède une participation. Ceci permettrait aux entreprises publiques d'accorder leur propre stratégie en fonction de ces attentes. La vision actionnariale devrait être couplée à des obligations de transparence.
- (2) Afin de clarifier l'organisation de l'actionnariat, il est proposé de créer une **classification des entreprises publiques selon un modèle dual**: d'une part, les entreprises publiques qui fournissent essentiellement des services publics, et d'autre part celles qui ne se limitent pas aux services publics et ont aussi une orientation commerciale. Sur cette base, il sera possible de définir les modalités d'actionnariat et de tutelle les plus appropriées.
- (3) Pour plus de clarté et de sûreté juridique, il est conseillé de faire **évoluer le cadre réglementaire** selon ce modèle dual, en opérant un rapprochement avec le droit des sociétés pour les entreprises fournissant surtout des services commerciaux, sans porter préjudice aux exigences de représentation démocratique dans le cas où celle-ci s'imposerait selon les autres critères de classification. La loi de 1991 devrait dans ce cadre être modernisée. A côté des règles légales, un cadre de gouvernance (charte, code) plus flexible devrait être développé, et mis en œuvre selon le principe « se conformer ou expliquer ».
- (4) Il convient de **professionnaliser le processus de sélection et d'évaluation des administrateurs**, permettant aux entreprises publiques d'acquérir et de conserver les profils les plus adaptés aux défis rencontrés. La compétence, l'indépendance (d'esprit) et l'évaluation des administrateurs constituent des points d'attention à cet égard.
- (5) Toujours dans l'idée de permettre aux entreprises d'acquérir et de conserver les meilleurs profils, **un cadre devrait être développé en matière de rémunération** pour les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques. Des exercices de benchmark devraient servir de base à un tel cadre. Nous recommandons en outre un équilibre entre la compétitivité de la rémunération et sa modération, ainsi qu'une transparence concernant les choix opérés.
- (6) Le **rôle de l'administrateur individuel** mérite une attention particulière. Pour que ce rôle soit rempli avec professionnalisme, compétence, et indépendance d'esprit, la signature d'une lettre de mission est recommandée. Il convient aussi de rappeler le devoir de discrétion et de stimuler la formation continue des administrateurs.
- (7) De manière à favoriser une **communication claire et transparente entre les entreprises publiques et l'Etat**, un principe de confiance et de bonne foi (« trusted relationship ») doit prévaloir. Ce principe de base doit être suppléé par des règles régissant la communication entre les parties. Enfin, il est recommandé de considérer l'extension du « relationship agreement » à de nouvelles entreprises publiques.
- (8) Pour **répondre aux demandes croissantes en matière ESG**, il est crucial que les entreprises publiques appliquent de manière exemplaire les règles dans le domaine de la durabilité. Il

convient aussi d'intégrer ces demandes dans les travaux des conseils d'administration des entreprises publiques, conformément aux attentes de l'Etat actionnaire. Enfin, des politiques d'identification et d'implication des parties prenantes devraient être mises en place.

- (9) GUBERNA recommande enfin de renforcer le **rôle du conseil d'administration dans la nomination du C.E.O.** et d'assurer une plus grande indépendance de l'équipe de management vis-à-vis du niveau politique.

Une gouvernance de qualité permet aux entreprises publiques de fonctionner de manière optimale dans un contexte économique et social difficile, et de répondre à la mission pour laquelle elles ont été créées : accomplir des tâches publiques, sauvegarder l'intérêt public et/ou créer une valeur durable pour la société dans son ensemble.

Les recommandations de ce mémorandum fournissent à l'Etat actionnaire et aux conseils d'administration des entreprises publiques les outils les plus appropriés pour poursuivre ces objectifs. En outre, les outils fournis peuvent accroître la confiance des citoyens. La crédibilité du gouvernement (en tant qu'actionnaire) s'en trouvera renforcée.

# 1. Introduction

Pour GUBERNA, en tant qu'institut de bonne gouvernance, un **cadre professionnel et transparent de la gouvernance publique** est indispensable pour permettre aux entreprises publiques belges de résoudre les défis sociétaux d'aujourd'hui et de demain.

Par le présent mémorandum, adressé aux partis politiques belges à l'aube des élections fédérales de juin 2024, GUBERNA rappelle les principes de bonne gouvernance publique et les traduit en recommandations concrètes à mettre en œuvre par les autorités publiques, en relation avec les entreprises auxquelles elles délèguent des missions ou dans lesquelles elles détiennent des participations. D'une part, nous appelons l'Etat à définir un cadre (légal) adéquat pour l'exercice de sa fonction actionnariale, offrant aux entreprises publiques une vision claire des attentes à leur égard ainsi qu'une flexibilité suffisante dans la mise en œuvre de ces attentes en fonction des spécificités des différentes entreprises. D'autre part, nous recommandons la mise en place de conseils d'administration composés et organisés de manière professionnelle, permettant aux entreprises publiques de répondre aux défis actuels et futurs.

L'importance d'une gouvernance de qualité ne peut être sous-estimée. En particulier, l'objectif de la bonne gouvernance est d'améliorer la performance, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des entreprises publiques. Les entreprises publiques doivent bénéficier d'une influence politique appropriée afin qu'elles puissent fonctionner optimalement dans un contexte économique et social difficile et répondre à la mission pour laquelle elles ont été créées : accomplir des tâches publiques, sauvegarder l'intérêt public et/ou créer une valeur durable pour la société dans son ensemble.

Les recommandations de ce mémorandum fournissent à l'État actionnaire et aux conseils d'administration des entreprises publiques les outils les plus appropriés pour poursuivre ces objectifs. Cette valeur ajoutée est également explicitée tout au long du mémorandum. En outre, en promouvant la transparence, la responsabilité et un leadership efficace, les outils fournis peuvent accroître la confiance des citoyens. La crédibilité du gouvernement (en tant qu'actionnaire) s'en trouvera renforcée.

Le champ d'application de ce mémorandum est la **gouvernance des entreprises publiques au niveau belge fédéral**. Cela signifie concrètement :

- Une entreprise publique est une entreprise économique dans laquelle l'Etat détient une participation significative en tant qu'actionnaire et/ou à laquelle elle a délégué des missions d'intérêt public, sous la supervision plus ou moins étendue des autorités publiques<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Notons que les régulateurs sont explicitement exclus du champ d'application de ce mémorandum, étant donné leur cadre légal et de gouvernance spécifique. En revanche, certaines organisations publiques qui n'ont pas la forme d'une société du point de vue du droit (par exemple, les OIP) font partie du champ d'application dans la mesure où elles ont des activités économiques avec un certain degré d'autonomie vis-à-vis de l'Etat.

- Par gouvernance publique, nous entendons ici la manière dont les entreprises publiques sont dirigées par leurs organes décisionnels ainsi que le cadre général qui régit les relations entre ces entreprises et leur actionnaire public (l'Etat), tout en prenant en compte les intérêts des parties prenantes pertinentes.
- Nos propositions se limitent à la gouvernance publique au niveau belge fédéral, même si elles peuvent également se révéler pertinentes pour les autres niveaux de pouvoir.

La rédaction de ce mémorandum est le fruit d'un **processus participatif et itératif**. Premièrement, une étude préalable des sources et des réalisations antérieures a permis d'établir un état des lieux de la gouvernance publique et des recommandations existantes aux niveaux national et international. Ensuite, un groupe d'experts et de praticiens de la gouvernance publique s'est réuni à trois reprises (le 7 juin 2023, le 6 novembre 2023, et le 1<sup>er</sup> février 2024)<sup>2</sup>. Ces experts ont contribué au mémorandum par leurs connaissances académiques et pratiques et ont « challengé » les propositions de GUBERNA lorsque cela était nécessaire. Enfin, les équipes de recherche de GUBERNA ont rédigé la version finale du mémorandum. Par la suite, nous souhaitons promouvoir nos propositions auprès des partis politiques et entrer en dialogue avec ces derniers, notamment grâce à une conférence organisée le 6 mars 2024.

Nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à ce projet, en particulier les membres du groupe d'experts pour leur investissement et le partage de leur expertise. Nous remercions également notre partenaire Deloitte pour son soutien précieux pendant cette odyssee de bonne gouvernance.

Il est important de souligner que les recommandations n'engagent que GUBERNA : elles ne représentent pas nécessairement le point de vue des membres ou des partenaires de GUBERNA, des experts consultés ou des orateurs invités aux tables rondes.

La structure du mémorandum se présente comme suit: le chapitre 2 présente un historique des contributions de GUBERNA et des réalisations politiques de la législature écoulée. Le chapitre 3 offre ensuite un aperçu du contexte sociétal et de gouvernance en 2024. Le chapitre 4, articulé en neuf thématiques, constitue le cœur de ce mémorandum et expose les propositions de GUBERNA pour une gouvernance publique renforcée.

---

<sup>2</sup> La composition du groupe d'experts est disponible en annexe.

## 2. Historique

### GUBERNA, un contributeur actif au débat sur la gouvernance publique

Cela fait plusieurs années que GUBERNA nourrit le débat sur la gouvernance publique en apportant des perspectives et des réflexions, et en formulant des recommandations.

Dans un premier mémorandum destiné aux parties politiques publié en 2009, intitulé « [Un nombre de défis majeurs pour la bonne gouvernance dans les organisations publiques](#) », nous appelions à clarifier le rôle et la position des pouvoirs publics en tant qu'actionnaire, et à renforcer l'efficacité des conseils d'administration. Dans un [second mémorandum](#) en vue des élections fédérales de 2014, intitulé « Comment optimiser le rôle de l'Etat belge en sa qualité d'actionnaire », GUBERNA a mis l'accent sur la structuration et le pilotage de l'actionnariat public et sur un processus de sélection professionnel des administrateurs.

Entre les élections, nous avons mis en exergue le rôle de l'administrateur individuel. Ainsi, le [Modèle de Charte de l'administrateur d'entreprise publique](#), publié en 2017, définit les comportements et attitudes attendus de l'administrateur public. L'outil pratique « [L'administrateur indépendant dans les organisations publiques](#) » (2019) se focalise quant à lui sur le concept d'indépendance dans un contexte public.

La [note de vision](#) de GUBERNA publiée à l'aube des élections fédérales de 2019 a été l'occasion d'offrir une vision plus intégrée du rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire. Ladite note a bénéficié d'une [mise à jour](#) en 2020, permettant de maintenir sa pertinence dans une conjoncture de crise sanitaire, économique et sociale. Pendant la dernière législature, notre article « [Le relationship agreement dans le secteur public](#) » (NL) a mis l'accent sur le relationship agreement, comme un instrument permettant d'aligner les attentes croissantes en matière de gestion autonome du conseil d'administration d'une part, et de justification démocratique d'autre part. En 2023, au travers de la note « [Que signifie la « tutelle » dans le contexte de la bonne gouvernance ?](#) », nous avons ouvert une réflexion sur le concept de tutelle ministérielle.

Enfin, divers séminaires et tables rondes ont permis à GUBERNA de présenter ses points de vue aux parties intéressées et d'initier une discussion constructive au sujet des bonnes pratiques proposées.

### Des progrès notables dans la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance

Pour les besoins de ce mémorandum, nous avons examiné la mesure dans laquelle les bonnes pratiques identifiées antérieurement ont été intégrées au cours des années écoulées. Cette analyse a permis de mettre en évidence et de saluer les diverses avancées réalisées.

Ainsi, par le biais de deux initiatives principales, l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014 a repris plusieurs des recommandations contenues dans le mémorandum 2014 et notamment celles qui concernent l'évolution vers une organisation plus cohérente des participations de l'Etat fédéral et, à travers la SFPIM, le développement d'une gouvernance de meilleure qualité.

Deux réformes importantes ont en effet été réalisées pendant la législature 2014 - 2019 :

- Le 16 décembre 2015, la loi du 21 mars 1991 a été révisée. Ceci constitue une réforme majeure du gouvernement fédéral en matière de gouvernance dans le secteur public. Cette révision – qui concernait avant tout Proximus et bpost – avait trait à quatre dimensions principales: 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 Société Fédérale de Participations et d'Investissement (SFPIIM), initiant ainsi la centralisation de la gestion des participations de l'Etat au sein de la SFPIIM.
- Le 6 juillet 2018, l'Etat belge a conclu avec la SFPIIM un contrat de gestion sur une période de cinq 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 SFPIIM, la centralisation des participations au sein de celle-ci, le développement d'une gouvernance de qualité au sein des participations détenues par la SFPIIM, 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 SFPIIM 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.

Ensuite, l'accord de gouvernement de 2020, conclu dans un contexte sociétal de crise intense (voir infra), a poursuivi la voie de bonne gouvernance empruntée précédemment, rappelant la nécessaire compétitivité et la fonction d'exemple des entreprises publiques, et en mettant une grande responsabilité auprès de la SFPIIM.

Ainsi, le principe de centralisation des participations au sein de la SFPIIM a été confirmé et il a été prévu de renforcer la gouvernance, l'organisation et les moyens de la SFPIIM. Enfin, quelques mesures spécifiques ont été proposées pour Proximus, bpost et Skeyes respectivement<sup>3</sup>.

Partant de cet accord de gouvernement, GUBERNA identifie quatre principales réalisations de la législature écoulée :

- La centralisation des participations s'est poursuivie durant la législature, mais elle reste inachevée à ce jour. Les participations au sein d'Ethias et de BNP Paribas ont été centralisées. Des participations importantes comme Proximus, Bpost et la Loterie Nationale ne sont en revanche pas encore (entièrement) centralisées au sein de la SFPIIM.

---

<sup>3</sup> L'accord de gouvernement prévoyait par exemple la révision du contrat de gestion relative au service postal universel (pour bpost) et la transformation de Skeyes en société anonyme de droit public.

- Plusieurs contrats de gestion entre l'Etat belge et les entreprises publiques ont été mis à jour. C'est notamment le cas des contrats de gestion de bpost, de la Loterie Nationale, de Skeyes de la SNCB et d'Infrabel.
- Un amendement au contrat de gestion entre l'Etat belge et la SFPIM a été adopté. Ce dernier consacre le principe de la centralisation dans le contrat de gestion et prévoit une base sur laquelle seront conclus les protocoles d'accord entre la tutelle et la SFPIM pour chacune des participations centralisées. Deux titres sont par ailleurs insérés afin d'y intégrer les missions déléguées concernant la relance et la transition écologique. Enfin, cet amendement ancre dans les missions de la SFPIM les six piliers de la stratégie d'investissement de l'Etat fédéral (finance, aéronautique, santé, impact durable, énergie, transport/mobilité).
- En 2022, l'Etat belge a conclu des 'relationship agreements', avec bpost et Proximus afin de mieux régler l'interaction et les flux de communication entre l'entreprise et son/ses actionnaire(s) de référence.

Durant la législature qui se termine, mouvementée par des crises successives (voir infra), le gouvernement fédéral a donc mis l'accent sur la mise en œuvre d'instruments pratiques afin de renforcer la bonne gouvernance des entreprises publiques et de soutenir la compétitivité de l'économie belge. Ceci s'est traduit par une révision des contrats de gestion d'une part, et par la mise en œuvre de la centralisation des participations d'autre part. Ceci a également été concrétisé par la conclusion des relationship agreements, accords prévus par le Code belge de gouvernance d'entreprise et également recommandés par GUBERNA, qui constituent une étape importante vers la définition de canaux de communication clairs entre les organisations publiques et l'Etat actionnaire. Cette réalisation fait également écho à la note de GUBERNA « [Le relationship agreement dans le secteur public](#) » (voir supra).

Des accomplissements notables ont donc été accomplis la dernière décennie, mettant les bases d'un modèle de participation plus cohérent pour l'Etat belge et renforçant la bonne gouvernance dans les entreprises publiques, principalement par l'intervention de la SFPIM d'une part et par l'alignement des règles de gouvernance applicables aux entreprises « à vocation commerciale » à celles en vigueur dans le secteur privé.

Force est toutefois de constater que certains défis de bonne gouvernance soulevés dans les mémorandums précédents de GUBERNA n'ont pas encore été relevés et/ou traduits en réformes concrètes. Il s'agit notamment la définition d'une vision actionnariale intégrée, de l'organisation de la tutelle ministérielle et des processus de sélection des administrateurs publics (voir infra).

Il ne suffit toutefois pas de s'arrêter à une comparaison des recommandations antérieures et des réalisations constatées, afin de définir la voie de bonne gouvernance à poursuivre. Le contexte sociétal a en effet profondément changé (voir ci-après) et il faut en tenir compte dans une nouvelle définition des défis actuels.

### 3. Contexte actuel

#### La gouvernance publique en perspective

Un élément important à prendre en compte pour comprendre le contexte actuel de la gouvernance publique est l'idée que le rôle de l'entreprise publique en tant qu'instrument de politique publique a connu des évolutions importantes depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Trois périodes essentielles peuvent ainsi être observées dans les représentations et utilisations des entreprises publiques en tant qu'instrument politique<sup>4</sup>:

- La première période s'étend de la fin de la Seconde Guerre mondiale à son apogée dans les années 1970. C'était une époque où les entreprises publiques étaient des instruments politiques largement acceptés qui, dans de nombreux cas, ont joué un rôle crucial dans le développement économique et industriel national.
- La deuxième période s'étend des années 1980 et 1990 au début des années 2000 et se caractérise par une critique sévère de l'intervention de l'État. Sous l'influence de la pensée de la nouvelle gestion publique (*New public management - NPM*), la privatisation, ou du moins la libéralisation, du secteur public a été considérée comme la politique la plus appropriée par la plupart des gouvernements. Les préoccupations relatives à l'efficacité des entreprises publiques l'ont emporté sur les objectifs économiques et sociaux qui prévalaient auparavant.
- La troisième période commence au début des années 2000 et se poursuit aujourd'hui. Cette période de « nouvelle gouvernance publique » se caractérise non seulement par une acceptabilité croissante des interventions publiques, mais aussi des entreprises publiques. L'enthousiasme pour la privatisation s'est affaibli parce qu'elle n'a pas toujours produit les résultats positifs promis. Les gouvernements ont redécouvert l'utilisation des entreprises publiques comme outil politique et la tendance globale s'est inversée. Aujourd'hui, les gouvernements créent plus de nouvelles entreprises publiques, ou prennent plus de nouvelles participations, qu'il n'y a de privatisations.

Les motivations de la participation des pouvoirs publics sont également plus diversifiées<sup>5</sup>:

- Opérations de sauvetage: La crise financière de 2007-2008 et la crise sanitaire de 2020-21 ont toutes deux conduit à l'intervention des pouvoirs publics, notamment en prenant des participations dans des entreprises en difficulté. Ces interventions visaient à sauver des entreprises privées, financières ou non, afin d'éviter un effondrement systémique.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Voir Bird, M. G. (2020). Rising, falling and returning? A brief overview. *The Routledge Handbook of State-Owned Enterprises*, 60.

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Voir OCDE, 2020, *The covid-19 crisis and state ownership in the economy*. Il est difficile d'évaluer l'impact exact de la crise sanitaire. En ce qui concerne la Belgique, on peut citer le Belgian Recovery Fund, qui investira jusqu'à 350 millions

- Investissements stratégiques : La pérennité des entreprises publiques dans les industries de réseau, les infrastructures et les services publics démontre leur pertinence stratégique : promotion de la cohésion sociale, sauvegarde de la sécurité nationale et considérations géopolitiques connexes, promotion d'un développement industriel fondé sur l'innovation, génération de revenus de dividendes, exploitation de monopoles naturels (par exemple dans le domaine des services publics), redistribution, maintien d'un certain niveau d'emploi<sup>7</sup> et, plus récemment, financement de la transition énergétique et climatique.
- Les "fonds souverains" (*Sovereign Wealth Funds - SWF*) : les SWF existent depuis un certain temps, mais ils ont pris de l'importance en tant que nouveau type d'entreprise publique. Ils sont mis en place par les gouvernements pour acheter des actions, des obligations et des actifs financiers et réels. Ainsi, les entreprises sont également soutenues par des capitaux à long terme pour financer des projets liés à la transition écologique et à la révolution numérique<sup>8</sup>.

En outre, la mondialisation croissante depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle et le début du 21<sup>e</sup> siècle, avec le processus d'intégration économique entre différents pays et économies, a élargi le champ d'action des entreprises publiques. Cela inclut les investissements étrangers et l'établissement de filiales étrangères, d'accords et de fusions. Par conséquent, de nombreuses entreprises publiques sont devenues actives à l'échelle internationale dans divers secteurs.

Enfin, l'OCDE a joué un rôle important avec les "[Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques](#)" (2015). Les normes générales de gouvernance y sont complétées par des lignes directrices adaptées au secteur public. Une nouvelle version est attendue pour 2024<sup>9</sup>. Ces lignes directrices préconisent résolument la professionnalisation de la gouvernance des entreprises publiques, en s'inspirant du secteur privé, en mettant l'accent sur la transparence, l'efficacité et la compétitivité.

---

d'euros dans des entreprises qui ont été touchées positivement ou négativement par la crise du COVID 19. La prise de participation est l'une des formes de financement du fonds.

<sup>7</sup> Cette question fait toutefois l'objet d'importantes discussions. Voir, par exemple, la contractualisation des agents publics en cours d'introduction au niveau flamand et les critiques de la Cour des comptes à ce sujet.

<sup>8</sup> On peut citer la Caisse des dépôts et consignations, le Government Pension Fund en Norvège, l'Ireland Strategic Investment Fund. En Belgique, la SFPIM, fondée en 2006, a pour ambition de devenir le "Sovereign Wealth Fund of Belgium" (cf. infra).

<sup>9</sup> La consultation publique s'est achevée en septembre 2023. La nouvelle version est attendue pour le printemps 2024. Voir <https://www.oecd.org/corporate/review-oecd-guidelines-corporate-governance-of-state-owned-enterprises.htm>.

## Constats du terrain - les défis actuels en Belgique

Les entreprises publiques connaissent donc une renaissance après avoir (en partie) disparu. Outre la prestation de services d'intérêt général<sup>10</sup>, ces entreprises ont à nouveau un rôle important à jouer dans l'économie belge, et ce pour diverses motivations.

Sur le terrain, on constate toutefois que, pour remplir ce rôle de manière optimale, il reste encore des étapes à franchir, **tant en ce qui concerne l'organisation de l'actionnariat public que l'interprétation optimale de la gouvernance (interne) des entreprises publiques.**

En ce qui concerne le premier volet, **l'organisation de l'actionnariat public**, la situation est aujourd'hui la suivante:

- Au sein du gouvernement De Croo, le ministre des entreprises publiques est responsable des entreprises publiques cotées en bourse Bpost et Proximus<sup>11</sup>, qui ont été partiellement privatisées et qui évoluent sur un marché hautement concurrentiel et commercial.
- En outre, la SFPIM, qui aspire à devenir le " Sovereign Wealth Fund of Belgium "<sup>12</sup>, constitue une société de participation et d'investissement distincte sous la responsabilité du ministre des finances.
- Enfin, un certain nombre d'entreprises publiques sont placées sous la responsabilité d'un ministre sectoriel. Par exemple, Skeyes, la SNCB et Infrabel relèvent du ministre de la mobilité.

Comme nous l'avons déjà souligné au chapitre 2, des mesures ont été prises au cours de la dernière législature, mais une approche véritablement structurée fait encore défaut. Le groupe d'experts a constaté que les différentes responsabilités de l'actionnariat public ne reposent pas sur des critères rationnels et pertinents. De plus, il n'existe pas de classification des types d'entreprises publiques. Par conséquent, il est souvent difficile de savoir qui est l'actionnaire final et quelle forme de pilotage/tutelle est appropriée en fonction du type d'entreprise, de l'actionnariat, du domaine d'activités, etc. Ce défi reste pertinent dans le contexte actuel : il entrave notamment une séparation claire des rôles gouvernementaux ainsi que des relations de gouvernance appropriées entre l'actionnaire, le conseil d'administration et la direction. En outre, il manque une vision actionnariale pour encadrer l'organisation de l'actionnariat public. Des questions sont également soulevées quant à l'adéquation et à la complexité du cadre juridique de la gouvernance publique.

---

<sup>10</sup> L'intérêt général se définit comme les éléments que la société considère comme importants à sauvegarder. Dans de nombreux cas, il s'agit d'intérêts stratégiques majeurs tels que les infrastructures vitales, la sécurité de l'approvisionnement énergétique, la compétitivité de l'économie, etc.

<sup>11</sup> Bpost, Proximus, la SNCB et Infrabel sont des entreprises publiques autonomes au sens de la loi du 21 mars 1991 qui fixe leurs principales règles de gouvernance..

<sup>12</sup> Voir <https://sfpim.be/fr/vision-strategie/>

Sur cette base et en relation avec ce premier volet, nous avons identifié, avec notre groupe d'experts, trois défis concrets en relation avec l'organisation de l'actionnariat public:

1. L'absence d'une vision actionnariale claire de la part de l'Etat.
2. L'insuffisance du cadre politique pour la gouvernance publique, avec une confusion entre les différentes 'casquettes' de l'Etat.
3. Un cadre réglementaire non cohérent et insuffisamment adapté aux défis actuels.<sup>13</sup>

Outre l'organisation de l'actionnariat public, la **gouvernance propre des entreprises publiques** devient d'autant plus pertinente dans le contexte actuel. Plusieurs défis ont été identifiés par le groupe d'experts:

- Des sujets tels que l'intelligence artificielle, la gouvernance des données, la cybersécurité, les règles ESG, le passage d'un "capitalisme actionnarial" à un "capitalisme de parties prenantes", les nouveaux modèles d'entreprise, etc. signifient que les responsabilités des administrateurs d'entreprises publiques et les attentes formulées à leur égard sont de plus en plus importantes.
- La composition adéquate des conseils d'administration se complexifie. Cette complexité s'explique notamment par la nécessité d'un processus de sélection et de nomination professionnel et indépendant, la clarté quant au rôle des administrateurs publics et indépendants et la demande d'une rémunération appropriée. Cependant, la dimension politique est omniprésente et l'emporte parfois sur les arguments stratégiques, commerciaux et économiques. En conséquence, les administrateurs nommés ne sont pas toujours préparés à remplir leur rôle efficacement.
- L'établissement de lignes de communication appropriées entre l'actionnaire et les entreprises publiques (c'est-à-dire la direction et le conseil d'administration) reste problématique. Il y a un équilibre délicat entre l'information due aux autorités publiques et la transparence vis-à-vis du marché.

En collaboration avec le groupe d'experts, cinq défis supplémentaires ont donc été identifiés pour contribuer à une gouvernance plus efficace dans les entreprises publiques dans le contexte actuel:

4. Le défi d'une composition optimale du conseil d'administration.
5. Le défi d'une rémunération compétitive.
6. Le manque de clarté sur le rôle de l'administrateur individuel.
7. L'ambiguïté des canaux de communication entre l'Etat et les entreprises publiques.
8. Une demande accrue d'informations et de mesures ESG.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Il s'agit de l'encadrement des entreprises publiques en termes de "hard law" et de "soft law". L'aspect "hard law", en particulier, a été moins abordé dans les précédents mémorandums de GUBERNA.

<sup>14</sup> Cet élément, de même que le défi d'une rémunération compétitive, constituent des nouveautés importantes par rapport aux mémorandums précédents de GUBERNA.

## 4. Propositions

Aidés par notre groupe d'experts, nous avons ensuite approfondi l'analyse des huit défis identifiés, en les mettant en perspective avec la littérature, avec les bonnes pratiques en matière de gouvernance publique, et avec l'expertise développée par notre centre de connaissances.

Nous sommes ainsi parvenus à neuf (ensembles de) recommandations réparties entre les deux thèmes principaux, à savoir **l'organisation de l'actionnariat public** et **l'application optimale de la gouvernance (propre) des entreprises publiques**.

Ces recommandations sont formulées conformément au **tripode classique de la gouvernance : actionnaire, conseil d'administration et direction**, complété par une attention accrue portée aux parties prenantes concernées.

Nous appelons le prochain gouvernement à prendre des mesures conformes à ces recommandations. En particulier, l'objectif de la bonne gouvernance publique est d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la durabilité des entreprises publiques belges. Avec une influence publique /politique appropriée afin qu'elles puissent remplir leur rôle de manière optimale dans un contexte économique et social difficile, et répondre à la finalité pour laquelle elles ont été créées : accomplir des tâches publiques, sauvegarder l'intérêt public et/ou **créer de la valeur durable pour la société dans son ensemble**.

Toutefois, la condition *sine qua non* d'une mise en œuvre adéquate de ces recommandations est la délimitation correcte du périmètre gouvernemental auquel elles se rapportent (ou peuvent se rapporter). Selon les pratiques de bonne gouvernance, une approche systématique est indispensable. Dans l'introduction, nous avons défini la notion d'entreprises publiques dans le contexte de ce mémorandum. Nous avons noté plus haut qu'il n'existe pas aujourd'hui de vue d'ensemble claire avec des critères objectifs pour classer le portefeuille d'entreprises publiques. Il est donc important de procéder, avant de cartographier le portefeuille d'entreprises publiques, à la collecte d'informations de base sur les différentes entreprises qui sont une "émanation" du gouvernement, mais qui jouissent d'une certaine forme d'autonomie.

Un tel **inventaire des entreprises publiques** devrait comprendre au moins les éléments suivants, sur la base desquels une classification supplémentaire peut être effectuée en fonction de la mise en œuvre des recommandations:

- L'importance de la participation de l'État et structure de l'actionnariat (actionnaire unique ou non, contrôle ou non, cotation ou non)
- Le secteur
- Les services (c.-à-d. services publics prédominants ou vocation principalement commerciale)
- La nature du marché (fermé ou ouvert à la concurrence)
- Le cadre réglementaire (c'est-à-dire le statut juridique actuel et la source juridique)
- Le financement
- Le ministre ou autre institution de tutelle.

Cet inventaire, dont une proposition figure en annexe, permettra ensuite d'examiner les autres recommandations en matière d'actionnariat. Cela signifie également que les recommandations sont conditionnées par l'inventaire complet qui doit être réalisé au préalable, et qu'un inventaire adéquat peut nécessiter l'ajustement des recommandations dans certains domaines. Nous préconisons également une approche « one size does NOT fit all », ce qui implique que les recommandations doivent toujours être adaptées à l'entreprise publique en question.

## 4.1. Une vision actionnariale claire

### Défis

Sous l'influence du new public management (NPM) (cf. supra), l'accent a été mis ces dernières décennies sur **les aspects organisationnels et comportementaux des entreprises publiques**. Les entreprises publiques deviendraient efficaces, productives, innovantes et orientées vers le client si les pouvoirs publics faisaient en sorte que leur gestion suive une logique de marché. La modification de la loi du 21 mars 1991, intervenue le 16 décembre 2015, s'inscrit dans cette perspective. En tant que telle, elle accorde moins d'attention aux principaux objectifs et valeurs de l'actionnariat public, en particulier à ce que l'on appelle la mission publique.

**Les membres du groupe d'experts notent qu'une telle orientation stratégique de la part de l'actionnaire public est actuellement absente.** Certaines orientations sont présentes dans les contrats de gestion, l'accord de gouvernement et les documents de politique générale, mais une vision actionnariale globale fait encore défaut. La combinaison de logiques de mission potentiellement conflictuelles, ou de missions peu claires, peut conduire à la passivité dans l'exercice de la fonction actionnariale ou à une intervention excessive de l'État. Il est certain que cela peut également conduire à l'émergence d'opinions (très) divergentes entre le gouvernement en tant qu'actionnaire (dans toute son hétérogénéité), les administrateurs et le management.

### Recommandations

Afin de clarifier le "pourquoi" de l'actionnariat gouvernemental et de permettre au gouvernement de remplir sa fonction d'actionnaire de manière active et appropriée, GUBERNA souhaite formuler les recommandations suivantes:

- (1) GUBERNA recommande au gouvernement d'inclure l'obligation de faire une déclaration sur la **vision actionnariale**<sup>15</sup>, dans l'ensemble, et aussi pour chaque entreprise reprise dans son inventaire, au début de chaque législature (cf. annexe 1). Ceci doit se faire dans le respect du cadre légal applicable. Dans cette déclaration, qui, selon les experts, pourrait prendre la

---

<sup>15</sup> Les lignes directrices de l'OCDE parlent d' "ownership policy".

forme d'une circulaire<sup>16</sup>, le gouvernement indique ce qu'il veut réaliser avec ses participation, ainsi qu'avec l'entreprise individuelle, et ce qu'il veut que l'entreprise réalise. **Les entreprises publiques disposent ainsi d'un cadre décisionnel et d'une base solide pour leur stratégie d'entreprise, ce qui permet d'améliorer l'alignement et les performances.** Compte tenu de la grande diversité des motivations conduisant à créer des entreprises publiques (voir chapitre 3), il est important de classer les entreprises publiques dans des catégories distinctes (voir infra) et de définir les objectifs et les tâches en conséquence.

GUBERNA recommande que la vision de l'actionnaire comprenne les éléments essentiels suivants<sup>17</sup>:

- Une mise à jour, un examen et une analyse périodiques de l'inventaire du portefeuille. Cela est nécessaire pour maintenir sa pertinence et pour prendre des décisions éclairées sur la manière de gérer, de maintenir ou d'ajuster le portefeuille actionnarial afin qu'il réponde au mieux aux objectifs à long terme du gouvernement. Ce processus doit être axé non seulement sur les données financières, mais aussi sur la durabilité, les considérations éthiques et l'impact potentiel sur la société.
- Sur la base de l'inventaire, le cadre réglementaire (cf. infra) qui constitue la base légale pour des entreprises publiques, y compris une justification pour les entreprises qui peuvent s'écarter de cette base, les motivations justifiant un tel écart, et l'autorité qui est responsable d'ordonner cet écart.
- La référence au cadre de gouvernance d'entreprise (cf. infra) et, s'il n'existe pas encore, l'intention d'en élaborer un ou de le mettre à jour.
- Les attentes et les objectifs à long terme de l'actionnariat public en général<sup>18</sup>, ainsi que vis-à-vis des entreprises publiques individuelles<sup>19</sup>. Ceci comprend les principes de financement. Les objectifs définis doivent contribuer à l'intérêt public, et cette contribution doit être clairement définie
- Des accords sur les objectifs et les risques liés aux activités générales des entreprises. Il ne s'agit pas ici d'obligations strictes, mais de points de référence. Pour les entreprises publiques fournissant principalement des services publics, les activités qu'elles mènent en vertu de l'intérêt public constituent les activités principales de l'entreprise. Il peut y avoir des raisons justifiant qu'une entreprise publique s'engage dans des activités plus larges, par exemple à l'étranger, qui contribuent indirectement à l'intérêt public. Toutefois, un trop grand nombre

---

<sup>16</sup> Il s'agit d'un exemple non limitatif. D'autres instruments sont envisageables pour poursuivre l'objectif fixé.

<sup>17</sup> Voir *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*, ainsi que Schneider, H. (2021). *Strategy, independence, and governance of state-owned enterprises in Asia* (pp. 3-20). Springer Singapore.

<sup>18</sup> Il s'agit fondamentalement d'objectifs politiques et sociétaux, y compris d'objectifs ESG (cf. infra).

<sup>19</sup> Ces derniers peuvent être précisés, par exemple, dans les contrats de gestion, les relationship agreements, etc.

d'activités élargies peut détourner l'attention des activités de base et présenter un risque pour leur continuité.

- Dispositions relatives à la révision de la vision actionnariale. Il convient de viser la cohérence et une optique de long terme, mais les justifications et les objectifs peuvent évoluer, auquel cas la vision actionnariale doit être mise à jour.

La vision actionnariale se distingue de la stratégie d'entreprise des sociétés individuelles. Dans le second cas, son élaboration et le suivi de sa mise en œuvre relèvent de la responsabilité du conseil d'administration des entreprises publiques elles-mêmes. De cette manière, les entreprises publiques restent indépendantes du gouvernement et évitent d'être influencées par des objectifs politiques ou des écarts à court terme par rapport à la stratégie.

- (2) GUBERNA réitère la recommandation de mandater la SFPIM pour donner un avis sur la forme, le format et le contenu d'une vision actionnariale. Ce point a déjà été inclus dans le premier contrat de gestion de la SFPIM en 2018. Après une discussion détaillée et une analyse critique par la SFPIM, la vision actionnariale peut être soumise à l'approbation du gouvernement qui prend la décision. Au cours de la phase préparatoire, des consultations peuvent avoir lieu avec les organes publics concernées, par exemple les commissions législatives ou parlementaires compétentes, ainsi que les ministères et les organismes de réglementation compétents.
- (3) GUBERNA recommande d'instaurer une obligation légale de transparence par le biais d'un **rapport global** à la fin de la législature, relatif à l'ensemble des entreprises publiques. Ce rapport ferait état des organisations dans lesquelles le gouvernement est actionnaire, des résultats obtenus, de la vision pour l'avenir et du respect des principes de bonne gouvernance.<sup>20</sup> Ce rapport, qui existe parallèlement aux rapports annuels des entreprises individuelles et à toute audition parlementaire, donne un **aperçu de la mise en œuvre de la vision actionnariale et des performances des entreprises publiques, et permet une évaluation critique a posteriori** de la conformité de la gestion des entreprises publiques avec la politique du gouvernement. La vision peut alors éventuellement être ajustée et les accents déplacés au cours d'une législature ultérieure.
- (4) Enfin, GUBERNA recommande que la vision actionnariale (ainsi que tout amendement à cette dernière) et le rapport global soient publiés par le gouvernement. Ces deux documents constituent un **moyen de communication** avec les citoyens en tant que propriétaires finaux des entreprises publiques. **Les citoyens devraient pouvoir comprendre pourquoi le gouvernement investit dans les entreprises, quels sont les objectifs poursuivis et quels sont les choix stratégiques effectués.** La transparence et la responsabilité sont des conditions nécessaires pour permettre au public de s'assurer que le gouvernement exerce ses pouvoirs conformément à l'intérêt public.

---

<sup>20</sup> Voir par exemple le [rapport du gouvernement néerlandais](#) à propos de ses participations.

## 4.2. Un cadre politique cohérent pour les entreprises publiques

### Défis

**L'organisation de l'actionnariat public** en Belgique s'est faite de manière ad hoc et sans objectivation suffisante. Elle est donc **hétérogène et complexe** (voir section 3) et une vue d'ensemble fait défaut. La logique qui sous-tend la répartition des entreprises publiques entre les différents ministres de tutelle fait défaut. En outre, en raison du manque de clarté concernant les rôles des différents ministres, il est difficile pour les entreprises publiques d'identifier l'actionnaire et de savoir qui agit au nom du gouvernement pour exercer les droits actionnariaux (cf. ministres, cabinets, kern, premier ministre, parlement, etc.) En outre, **il n'existe pas de classification des entreprises publiques** qui permettrait une différenciation objective de l'approche.

Les membres du groupe d'experts ont souligné que l'actionnariat des entreprises fournissant des **services publics** dans une situation de monopole a un **objectif très différent** et répond à des critères de gestion très différents de ceux des entreprises développant des **services commerciaux** dans le cadre d'une concurrence ouverte. Si les entreprises publiques proposant des services commerciaux peuvent encore jouer un certain rôle dans les services publics, il est clair que leurs ambitions, leurs objectifs et leur gouvernance sont (doivent être) définis différemment.

Le mode de fonctionnement actuel engendre un déficit de transparence, un manque de cohérence et de clarté dans le pilotage et la répartition des responsabilités, des problèmes en matière d'obligation de rendre des comptes, un manque de contrôle efficace, des définitions floues des types d'entreprises publiques et, surtout, un fonctionnement des entreprises publiques qui n'est pas adapté à la nature de leurs activités.

### Recommandations

- (1) GUBERNA recommande que, sur la base de l'inventaire des entreprises publiques actuelles à réaliser au préalable, une **classification pertinente de l'actionnariat** soit élaborée, à partir de la vision actionnariale ("structure follows strategy"). L'hétérogénéité doit être limitée à un niveau gérable, clair et transparent, tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour s'adapter au contexte.
- (2) À cette fin, sous réserve de l'inventaire complet qui doit être réalisé au préalable, une **approche duale** basée sur une distinction entre la vocation commerciale et la fonction de pur service public semble la plus appropriée. Premièrement, il y a les entreprises publiques qui fournissent principalement des services publics, qui ont peu de liberté d'action et qui mettent principalement en œuvre la politique de l'État dans une situation de monopole (partiel)<sup>21</sup>. En outre, elles dépendent souvent d'une dotation. Le rôle de l'actionnaire y est limité en raison

---

<sup>21</sup> Ceci n'exclut pas la possibilité de fournir des services commerciaux « accessoires ». Ces derniers n'ont pas d'incidence sur la vocation générale de service public.

de la nature de ces entreprises. Il y a ensuite les entreprises publiques qui sont principalement axées sur la fourniture de services commerciaux. Au sein du groupe des entreprises publiques à vocation commerciale, d'autres gradations sont ensuite possibles sur la base de critères objectifs (cf. supra). **La division des entreprises publiques en fonction de leur degré de commercialité semble donc être une étape indispensable pour trouver le bon équilibre en termes de distance par rapport à l'agenda politique et de pilotage ciblé.**

- (3) **Sur la base de cette classification approfondie des entreprises publiques, la fonction d'actionnaire du gouvernement peut alors être clairement identifiée.** Ainsi, les entreprises publiques qui fournissent principalement des services publics peuvent être plus étroitement associées à la prise de décision politique grâce à la surveillance et au contrôle directs par le ministre de tutelle, ce qui peut également apporter une valeur ajoutée aux connaissances politiques et sectorielles présentes au sein de l'administration. Il est important que cela ne porte pas atteinte à l'autonomie de ces entreprises publiques, au cadre juridique en la matière<sup>22</sup> (voir également le point 4.3) et à la nécessité d'un cadre de communication approprié (voir également le point 4.7). D'autre part, les entreprises publiques qui fournissent principalement des services commerciaux peuvent ainsi être clairement centralisées et surveillées directement par la SFPIM<sup>23</sup>, ce qui les protège de l'intervention directe des responsables politiques et les aligne autant que possible sur le fonctionnement des entreprises privées. Cette approche repose sur des critères objectifs soumis à un contrôle politique. La première catégorie est directement responsable devant le gouvernement et le parlement. La deuxième catégorie est responsable devant la SFPIM, qui elle-même est responsable devant le gouvernement et le parlement. Pour ces dernières entreprises publiques, un ministre de tutelle ne semble donc plus nécessaire.

Cette approche est adaptée aux besoins et aux caractéristiques des entreprises publiques et facilite une séparation entre le rôle d'actionnaire et le rôle politique du gouvernement. Elle favorise une gouvernance professionnelle avec des "checks and balances", une gestion autonome et une définition claire des responsabilités du conseil d'administration et de la fonction actionnariale. Le rôle de la SFPIM, en particulier, permet de réaliser des économies d'échelle en développant l'expertise nécessaire à la professionnalisation du pilotage stratégique (cf. supra). La SFPIM peut également être un facteur de stabilité dans le temps et entre les gouvernements, ce qui permet de se concentrer davantage sur le long terme.

---

<sup>22</sup> En particulier, la loi du 21 mars 1991 relative aux entreprises publiques autonomes. Le point 4.3 appelle à une modernisation et à une redéfinition de cette loi en y intégrant davantage d'entreprises publiques afin que le contrôle démocratique puisse s'exercer par les voies habituelles du droit des sociétés et non par des voies privilégiées.

<sup>23</sup> Comme préconisé dans le [précédent mémorandum de GUBERNA](#), la SFPIM peut également jouer le rôle de "Centre de Connaissance et d'Appui", qui peut être au service de l'Etat actionnaire et de toutes les entreprises publiques, et ce dans le but de développer et de suivre une approche professionnelle de la gouvernance.

### 4.3. Un cadre réglementaire modernisé pour les entreprises publiques

#### Défis

Lors de la vague de libéralisation (cf. supra), les entreprises publiques ont été séparées de la structure gouvernementale pour leur permettre de fonctionner selon le droit privé, tout en conservant un contrôle public. On a ainsi tenté de combiner les avantages des deux types d'entreprises. Les entreprises publiques se caractérisent donc par un **régime juridique hybride** combinant des éléments de droit privé et de droit public. Les membres du groupe d'experts ont souligné que ce statut hybride est un terrain propice aux incertitudes et aux conflits juridiques.

L'incertitude est amplifiée par le **caractère très hétérogène de la conception institutionnelle des entreprises publiques**. Le gouvernement fédéral ne dispose pas d'un cadre juridique unique (ni "hard law"<sup>24</sup> ni "soft law") applicable à toutes les entreprises publiques. Cette diversité donne aux pouvoirs publics la possibilité de concevoir les entreprises publiques en fonction de leurs besoins et des spécificités des marchés sur lesquels elles opèrent, mais elle favorise également les tensions juridiques<sup>25</sup>. En outre, il n'existe pas de classification des entreprises publiques qui pourrait justifier une approche différenciée (cf. supra).

#### Recommandations

Pour parvenir à une plus grande cohérence du cadre réglementaire, GUBERNA propose les pistes de réflexion suivantes, en s'appuyant sur les recommandations précédentes:

- (1) Sur la base d'une classification de l'actionnariat telle que décrite ci-dessus, on peut se demander si l'actuelle hétérogénéité de la conception institutionnelle des entreprises publiques est encore justifiée. Conformément aux lignes directrices de l'OCDE, dont la version révisée est attendue pour le printemps 2024, GUBERNA préconise **une simplification et une standardisation ciblées du régime juridique** dans lequel opèrent les entreprises publiques. Ce faisant, comme pour la classification, une double approche peut être adoptée.

Pour les entreprises publiques fournissant des services commerciaux, il est recommandé de suivre autant que possible la conception du droit des sociétés qui est la règle dans le secteur privé. Ce n'est qu'en second lieu que le gouvernement devrait examiner dans quelle mesure le statut d'une société publique commerciale nécessite une dérogation au droit des sociétés.

**En appliquant davantage les règles du droit des sociétés aux entreprises publiques à vocation commerciale, les pouvoirs publics peuvent favoriser l'uniformité et la sécurité juridique.** En particulier, le droit des sociétés fournit une réglementation cadre, un tronc

---

<sup>24</sup> Pour savoir quel régime juridique s'applique à une entreprise publique donnée, il est nécessaire d'analyser la loi organique, qu'elle soit spécifique ou générale, et les statuts. Toutefois, il existe la loi de 54 qui régit le statut de nombreuses institutions d'utilité publique et la loi de 91 qui régit le statut des entreprises publiques autonomes..

<sup>25</sup> Voir Coen, T. (2023). *Overheidsvennootschappen. Een (overwegend) vennootschapsrechtelijke analyse*. Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de rechten.

commun qui lie toutes les sociétés publiques, et par lequel « *de overheid orde op zaken kan stellen in haar bestuursorganisatierecht* »<sup>26</sup>.

Pour les entreprises publiques focalisées sur la fourniture de services publics, les accents de droit public sont parfois inévitables, voire nécessaires. La définition de l'intérêt d'une entreprise publique ou des considérations démocratiques peuvent jouer un rôle<sup>27</sup>. En outre, la mission publique peut également être confiée à une administration du gouvernement fédéral. Cela ne doit pas nécessairement se faire par le biais d'une entité distincte ou d'une participation dans une société qui peut ou non avoir été créée par le gouvernement<sup>28</sup>. Ainsi, **le recours aux formes du droit des sociétés ne peut jamais être une fin en soi**. De même, les écarts par rapport au droit des sociétés, lorsque cette configuration est choisie, ne peuvent pas non plus constituer une fin en soi.

- (2) Conformément à ce qui précède, une nouvelle **modernisation de la loi de 1991** pourrait alors être envisagée, compte tenu de l'évolution du droit des sociétés et en vue de **supprimer les anomalies du cadre juridique**. Cette loi, qui s'inscrivait dans le cadre de la libéralisation des entreprises publiques autonomes cotées en bourse, a eu ses mérites à cet égard et pourrait, moyennant des ajustements fondés, **retrouver tout son sens**. Tout d'abord, pour les entreprises publiques autonomes cotées en bourse, les incompatibilités avec le droit des sociétés devraient être corrigées. En outre, on pourrait envisager de soumettre davantage d'entreprises publiques à cette loi, ce qui permettrait d'aligner la gouvernance de ces autres entreprises sur les principes de bonne gouvernance. Ainsi, le contrôle démocratique pourra être exercé par les voies habituelles du droit des sociétés et non par des canaux particuliers.
- (3) Enfin, GUBERNA recommande l'introduction d'un **cadre de gouvernance d'entreprise**. Il s'agit d'une charte ou d'un code soumis au principe "comply or explain" qui définit les principes de gouvernance à adopter. Ce cadre, qui peut s'appliquer à tous les types d'entreprises publiques, peut faciliter la **création d'un référentiel global, améliorant ainsi la transparence**. Les entreprises publiques cotées en bourse sont soumises au Code belge de gouvernance d'entreprise (Code 2020), et un cadre de gouvernance d'entreprise a été élaboré pour les entreprises relevant de la SFPIM. Mais pour toutes les autres entreprises publiques, il n'y a pas d'obligation de se conformer à un code de gouvernance particulier, pas d'incitation à analyser et à évaluer les pratiques de gouvernance, pas de présence systématique d'administrateurs indépendants, pas de charte de l'administrateur public, etc.

---

<sup>26</sup> Voir Coen, T. (2023). *Overheidsvennootschappen. Een (overwegend) vennootschapsrechtelijke analyse*. Proefschrift ingediend met het oog op het behalen van de graad van doctor in de rechten.

<sup>27</sup> Les entreprises publiques fournissant principalement des services publics sont parfois dépourvues d'autonomie stratégique, n'investissent pas indépendamment ou sont financièrement dépendantes de l'État. La mission/l'intérêt de l'entreprise doit alors être cohérent(e) avec la politique gouvernementale, qui est déterminée démocratiquement.

<sup>28</sup> Toutefois, les ministères ou départements du gouvernement fédéral ne relèvent pas du champ d'application du présent mémorandum. Pour une catégorisation des organisations du secteur public, voir Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægheid, P., & Van Thiel, S. (Eds.). (2016). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Springer, 20..

## 4.4. Un processus professionnel pour la sélection des administrateurs.rices

### Défis

Le droit de nommer des administrateurs fait partie des prérogatives de l'Etat dans les entreprises publiques. Cependant l'on constate que le processus de sélection des administrateurs dits « publics » (c'est-dire nommés sur proposition de l'Etat) répond souvent à des considérations d'équilibres politiques. Sans porter préjudice aux exigences de représentation démocratique, cela peut néanmoins se faire aux détriment d'autres considérations telles que la compétence et l'expérience. Les membres du groupe d'experts soulignent par ailleurs les différentes exigences de représentativité au sein des conseils d'administration, notamment en matière de langue, d'affinité politique et de sexe. Cela complexifie l'équation de la composition des conseils d'administrations dans les organisations publiques concernées. Parallèlement, le contexte sociétal évolue, entraînant un besoin d'expertises toujours plus poussées dans certains domaines (par exemple ESG, nouvelles technologies, etc.) Par conséquent, il devient de plus en plus difficile pour ces organisations d'assurer la convergence entre les profils nécessaires aux défis de l'entreprise et ceux proposés par l'Etat actionnaire. Le contrat de gestion entre l'Etat belge et la SFPIM prévoit le développement de processus de sélection professionnels, mais cela ne s'applique qu'aux participations de la SFPIM.

Un autre défi est celui de l'indépendance. Un nombre croissant d'organisations publiques intègrent des indépendants dans leur conseil d'administration, et l'on peut saluer cette évolution. Plusieurs experts soulèvent néanmoins des questions sur le processus de sélection de ces administrateurs indépendants, dans la mesure où ces derniers sont eux-mêmes sélectionnés par l'Etat, et ensuite nommés par ce dernier au sein de l'assemblée générale. Par ailleurs, selon les membres du groupe d'experts, les critères d'indépendance applicables au secteur public sont moins stricts (sauf pour Proximus, bpost et Belfius<sup>29</sup>) que ceux qui prévalent dans les sociétés cotées.

Au-delà des processus de nomination, il convient en plus de noter que certaines organisations ne comprennent pas encore d'administrateurs indépendants dans leur conseil, surtout dans les entreprises / organisations à vocation principale de service public.

Enfin, il ressort de nos échanges avec les experts et de nos travaux sur la gouvernance des organisations publiques que la formation des administrateurs publics reste une pratique peu répandue, et qu'il n'y a pas d'évaluation individuelle régulière de ces administrateurs.

---

<sup>29</sup> Pour Belfius, des règles strictes prévalent. En effet, la BCE soumet tous les candidats administrateurs à une évaluation « fit & proper » ainsi qu'à une procédure d'approbation préalable.

## Recommandations

Pour répondre aux défis évoqués ci-dessus, GUBERNA préconise de prendre en considération les mesures suivantes qui sont conformes aux lignes directrices de l'OCDE. Dans un souci de cohérence avec les cadres politique et réglementaire et en ligne avec le contenu de la vision actionnariale déterminée pour chaque entreprise, ces mesures devront être formalisées dans le code ou la charte dont il est question au point 4.3, tout en laissant suffisamment de flexibilité pour répondre aux besoins spécifiques de chaque organisation. Les différentes recommandations ainsi formulées permettront d'acquérir et de maintenir à jour les compétences adéquates au sein des conseils.

- (1) Premièrement il convient d'établir un **processus professionnel pour la sélection des administrateurs** (publics et indépendants). Un tel processus devra s'opérer en toute transparence vis à-vis des parties prenantes, dans le respect du règlement RGPD.

L'on débutera par la rédaction d'une **matrice de compétences** du conseil. La matrice des compétences fournit, d'une part, une vue d'ensemble de tous les domaines de connaissance et d'expertise requis pour administrer l'entreprise de manière professionnelle, et tenant compte des défis stratégiques de l'organisation. D'autre part, la matrice indique pour chacun des administrateurs dans lesquels de ces domaines essentiels ils ont une expertise particulière. La matrice de compétences sert de cadre de référence pour l'élaboration de chaque poste vacant au sein du conseil d'administration. **Le poste vacant est détaillé dans un profil** adapté aux besoins "actuels et futurs" de la matrice de compétences. Les profils d'administrateurs publics désirés seront communiqués à l'Etat actionnaire qui devra en tenir compte dans la désignation de ses candidats.

Le cas échéant, le **comité de nomination**, en connaissance des différents candidats présentés par les partis politiques, devra effectuer un screening des candidats qui permettra de dresser une *long list*. Des entretiens individuels auront ensuite lieu avec les candidats, pour aboutir à une *short list*. Le comité de nomination aussi **se concertera avec l'actionnaire** à propos des candidats proposés. Le conseil d'administration validera la liste finale des candidats soumise par le comité de nomination. Une agence de recrutement externe pourra éventuellement soutenir le travail. La dernière tâche consiste à rechercher le soutien du gouvernement pour toutes les nominations qui lui incombent. Le défi, pour le comité de nomination, consiste à convaincre le gouvernement de la priorité accordée à l'expertise et à la compétence, sans perdre de vue les considérations politiques.

- (2) Au delà des compétences, les **critères d'indépendance** doivent faire l'objet d'une attention particulière, en particulier dans les entreprises publiques à vocation commerciale. Les critères prévus à l'article 3.5 du Code belge de gouvernance d'entreprise peuvent servir de référence. Dans un contexte public, il convient néanmoins de prévoir une définition spécifique de l'indépendance, tenant compte notamment de l'**indépendance politique**. Les règles en vigueur dans le secteur financier peuvent servir de source d'inspiration à cet égard : le [manuel « fit & proper »](#) de la Banque Centrale Européenne définit entre autre l'indépendance comme l'absence de conflit d'intérêt de nature politique, et recommande des périodes de « cooling off ».

- (3) Dans les entreprises qui ne comptent pas encore d'administrateur indépendant, en particulier les organisations qui ont une vocation principale de service public, nous recommandons une **introduction progressive du concept d'indépendance au sein du conseil**. La sélection d'un ou de plusieurs administrateurs qui ne sont pas liés à un parti politique, sur base de leur expertise et compétences, constitue une première étape vers l'indépendance au sens strict (cf. supra). En effet, les administrateurs indépendants amènent un regard extérieur à la table du conseil. Même dans les sociétés où l'Etat est l'unique actionnaire, les administrateurs indépendants peuvent apporter une expertise spécifique, une représentation de certaines parties prenantes, et sont garants des « checks & balances » nécessaires au sein du conseil d'administration. L'outil pratique de GUBERNA « [L'administrateur indépendant dans les organisations publiques](#) » offre des conseils pertinents à ce propos.

Il convient enfin de rappeler l'importance de l'indépendance d'esprit et de la formation continue pour l'ensemble des administrateurs (voir section 4.6).

- (4) Conformément aux principes de bonne gouvernance, GUBERNA conseille de **prévoir une évaluation régulière de la contribution des administrateurs**. Un tel processus d'évaluation devra être coordonné par le comité de nomination et pourra être facilité par un partenaire externe afin de garantir l'objectivité de l'exercice. La disponibilité, l'intérêt, l'implication et la valeur ajoutée de l'administrateur concerné seront dans ce cadre examinés, et mis en perspective avec les besoins actuels et futurs de l'organisation (cf. matrice de compétence). Si le mandat de l'administrateur arrive à échéance, une telle évaluation pourra servir d'input à un éventuel renouvellement du mandat, le cas échéant après concertation avec l'actionnaire.
- (5) Enfin, il est recommandé d'introduire une **limitation de la durée totale du mandat des administrateurs publics** (par exemple 12 ans, comme c'est le cas pour les administrateurs indépendants). Cette mesure favorise un équilibre entre la stabilité de la composition du conseil et l'apport de nouvelles expertises en fonction des besoins de l'organisation.

## 4.5. Un cadre pour une rémunération compétitive

### Défis

La rémunération des administrateurs constitue un défi concret pour les entreprises publiques et se situe à l'intersection de la gouvernance d'entreprise et de la gouvernance publique. Des niveaux de rémunération inférieurs à ceux du marché peuvent entraver le recrutement d'administrateurs qualifiés (indépendants) et donc la qualité de la gouvernance, mais des niveaux de rémunération perçus comme trop élevés suscitent l'indignation de l'opinion publique. C'est pourquoi de nombreux pays ont introduit des restrictions sur la rémunération des administrateurs de sociétés publiques.

Cependant, le travail du conseil d'administration devient de plus en plus complexe et exigeant. Stimulé par la volonté de professionnaliser la gouvernance des entreprises publiques, le rôle du

conseil d'administration a progressivement évolué, passant d'une simple fonction de "conformité" à un rôle clé dans la définition de la stratégie et le suivi de sa mise en œuvre. Le temps consacré aux travaux du conseil d'administration a augmenté ces dernières années et devrait continuer à le faire. C'est pourquoi il est essentiel que la politique de rémunération des conseils d'administration des sociétés publiques soit également conçue de manière à attirer des administrateurs compétents qui agissent dans l'intérêt de la société et de ses actionnaires.

**Les niveaux de rémunération des conseils d'administration des entreprises publiques sont nettement inférieurs à ceux des entreprises privées.** Toutefois, le fait de servir l'intérêt public et d'exercer une fonction publique est également considéré comme un levier important pour accepter un mandat au sein d'un conseil d'administration d'une entreprise publique.

### Recommandations

En réponse aux défis décrits ci-dessus, GUBERNA recommande de réfléchir à l'application des bonnes pratiques suivantes pour s'assurer que les entreprises publiques puissent continuer à attirer les meilleurs profils, tout en tenant compte des spécificités du secteur public.

- (1) GUBERNA encourage le gouvernement à réaliser des **exercices de benchmarking** sur les politiques et pratiques de rémunération des administrateurs d'entreprises publiques au début de chaque législature<sup>30</sup>. La classification (cf. supra) à élaborer peut servir de cadre de référence à cet égard. La rémunération doit être alignée sur les intérêts à long terme et les objectifs stratégiques de l'entreprise. Les lignes directrices et les principes du **cadre de rémunération** peuvent être définis dans la vision actionnariale (cf. supra), ancrés dans la législation, ou dans le code/la charte mentionné(e) dans la recommandation 4.3 pour plus de flexibilité. Un plafonnement pourrait éventuellement être envisagé, mais si cela se justifie, des dérogations devraient être possibles.
- (2) Pour les **entreprises publiques à vocation commerciale** opérant sur un marché concurrentiel, la politique de rémunération peut être proposée par le comité de rémunération et approuvée par l'assemblée générale (dans le cas d'une entreprise cotée en bourse). Pour les **entreprises publiques investies d'une mission de service public**, y compris celles qui opèrent en situation de monopole, la rémunération peut être déterminée par la loi, un arrêté gouvernemental, une décision de la SFPIM ou sur la base des grilles de rémunération du secteur public (voir la classification des différentes catégories d'entreprises dans la recommandation 4.2.).
- (3) En général, lors de l'élaboration d'un cadre de rémunération, plusieurs facteurs doivent être pris en compte, notamment les réglementations applicables, les pratiques du secteur, la taille et la complexité de l'entreprise, le secteur dans lequel elle opère, le degré de corporatisation et la composition du conseil d'administration (par exemple, une majorité d'administrateurs

---

<sup>30</sup> Les membres du conseil d'administration peuvent recevoir des honoraires fixes, des honoraires pour les réunions du conseil ou une combinaison des deux, éventuellement complétés par des honoraires supplémentaires pour la participation aux comités du conseil. Dans certains cas, des indemnités sont ajoutées pour couvrir les coûts liés à l'exercice de la fonction d'administrateur (par exemple, les frais de déplacement).

indépendants ou publics). **La rémunération doit être compétitive mais modérée.** En d'autres termes, elle ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour garantir une expertise pertinente et refléter les responsabilités, l'expertise et le temps consacré par le conseil d'administration. La rémunération ne sera jamais la plus élevée du marché et elle doit tenir compte de la mission d'intérêt public remplie par l'entreprise et, par extension, par son conseil d'administration.

- (4) Il est important que les entreprises publiques garantissent la **transparence et la justification de la rémunération** des administrateurs. Ne pas le faire peut conduire à des perceptions négatives. Les informations doivent porter sur les niveaux de rémunération et la politique qui les sous-tend. Le niveau de détail peut aller de la transparence sur la rémunération des membres individuels<sup>31</sup> ou du conseil d'administration dans son ensemble. On peut opter pour un **rapport agrégé** de toutes les entreprises publiques fédérales (voir également la recommandation 4.1), par exemple sur une plateforme en ligne, préparé soit par le gouvernement, soit par la SFPIM. Les entreprises publiques pourraient également assurer la transparence de leur politique de rémunération dans le rapport annuel ou dans un rapport de rémunération distinct<sup>32</sup>. Dans tous les cas, la proactivité est de mise.

## 4.6. Des administrateurs·rices individuel.le.s responsabilisé.e.s

### Défis

Partant des observations du groupe d'experts, nous faisons le constat que malgré le progrès réalisé depuis plusieurs années, il y a moyen de professionnaliser davantage le mandat de l'administrateur public. Ainsi, il existe une **confusion fréquente dans le chef des administrateurs, entre leurs différentes casquettes** : celle de mandataire juridique de la société, celle de mandataire politique de l'Etat et enfin celle de leur appartenance partisane. Cette confusion des loyautés peut mener les administrateurs à défendre des positions au sein du conseil d'administration qui ne sont pas toujours totalement alignées avec l'intérêt de l'entreprise.

Dans le même registre, les administrateurs ne sont pas toujours clairement informés de leurs responsabilités et devoirs en tant qu'administrateurs. Cela concerne notamment la gestion des conflits d'intérêt, l'absence d'ingérence dans les affaires opérationnelles de l'entreprise, en particulier le **devoir de discrétion** : pour de nombreux administrateurs publics, il n'est pas clair

---

<sup>31</sup> La loi spéciale du 14 octobre 2018 impose aux membres des conseils d'administration des personnes morales sur lesquelles le gouvernement exerce une influence dominante d'inclure la rémunération dans la déclaration obligatoire de mandat.

<sup>32</sup> La loi du 21 mars 1991 modifiée par la loi du 16 décembre 2015 impose à Bpost et Proximus de préparer un rapport annuel de rémunération.

quelles informations (confidentielles) ils ont le droit de partager, et avec qui. Ceci est susceptible de mener à des fuites d'informations sensibles et/ou confidentielles.

Enfin, le manque de structure dans le processus de sélection (voir supra) peut dans certains cas mener à une inadéquation entre les compétences et aptitudes individuelles des administrateurs et les besoins de l'entreprise.

**Certaines initiatives de formation et de sensibilisation** des administrateurs ont été mises en place au niveau des entreprises et des partis politiques, mais elle sont pas encore généralisées.

## **Recommandations**

Pour répondre aux défis évoqués ci-dessus et soutenir les entreprises publiques, les bonnes pratiques suivantes peuvent être mises en œuvre :

- (1) Les administrateurs des entreprises publics pourraient signer une « **lettre de mission** » au début de leur mandat. Cette lettre rappellerait aux administrateurs les devoirs et responsabilités découlant de leur mandat. Le « [Modèle de Charte de l'administrateur d'entreprise publique](#) » développé par GUBERNA constitue une excellente base, qui devra ensuite être adaptée aux spécificités de l'entreprise. Dans tous les cas, la défense de l'intérêt de l'entreprise devra constituer le « leitmotiv » d'une telle lettre de mission, et ce en toute indépendance d'esprit. Les règles « fit & proper » qui prévalent dans le secteur financier peuvent à nouveau servir de source d'inspiration.
- (2) Le **devoir de discrétion** mérite une attention particulière des administrateurs. Il convient de rappeler les règles qui régissent le partage d'information confidentielles communiquées aux administrateurs. Ceux-ci doivent savoir quelles informations ils peuvent partager, et avec quelles personnes. La règle générale est qu'un administrateur peut uniquement communiquer des informations « fonctionnelles » à son mandant, c'est-à-dire celles dont l'actionnaire a besoin pour exprimer ses attentes sur un dossier lorsque cela est nécessaire. Il est aussi impératif de rappeler le devoir de discrétion vis-à-vis d'autres personnes que l'actionnaire (par exemple la presse). GUBERNA mènera en 2024 une étude à ce sujet et développera un outil pratique à destination des entreprises publiques et de leurs administrateurs.
- (3) GUBERNA encourage enfin l'Etat actionnaire et les entreprises publiques à stimuler la **formation continue des administrateurs publics**. Ainsi, le contrat de gestion entre l'Etat belge et la SFPIM devrait stipuler l'obligation de prévoir des formations pertinentes régulières aux administrateurs désignés par la SFPIM. Ces mêmes exigences devraient s'appliquer à tous les administrateurs désignés par l'Etat, également en dehors des participations de la SFPIM. De telles initiatives peuvent également être organisées au niveau des partis politiques à destination de leurs mandataires. Lesdites formations peuvent porter sur les devoirs et les responsabilités des administrateurs, ou sur tout autre sujet pertinent à l'exercice de la fonction d'administrateur.

## 4.7. Un cadre approprié pour la communication et l'interaction avec les autorités publiques dans leurs différentes capacités

### Défis

Plusieurs événements récents témoignent de la **difficulté d'établir des canaux de communication appropriés entre l'Etat (dans ses différentes capacités) et les entreprises publiques**. Bien souvent, l'identité de l'interlocuteur approprié n'est pas clarifiée, que ce soit au niveau de l'entreprise (CEO ? Président ? Autres administrateurs ?) ou de l'Etat (ministre de tutelle ? SFPIM ? KERN ? Partis politiques ?). Il peut par exemple arriver que le ministre contourne le conseil d'administration et s'adresse directement au management. On constate également un manque de clarté sur les informations qui doivent être (ou non) communiquées, ce qui a provoqué à plusieurs reprises la « surprise » de l'autorité de tutelle, qui n'était pas au courant d'informations politiquement sensibles. Cela a incité le ministre des entreprises publiques à proposer en 2022 la réintroduction de la fonction d'observateur ministériel dans les conseils d'administration. Cette proposition n'a finalement pas été retenue, au profit de la conclusion d'un « relationship agreement » entre les entreprises publiques et l'Etat et l'instauration d'une « no surprise policy » (voir section 2 et infra).

Les problèmes rencontrés sont notamment favorisés par l'absence de règles claires en matière de communication mais aussi par une **interprétation ambiguë de la tutelle** (voir section 4.2): en effet, les fonctions de tutelle sur les entreprises publiques sont dans les faits souvent partagées entre la SFPIM et le gouvernement. Dans les entreprises où l'Etat n'est pas l'unique actionnaire, l'équation est encore plus complexe. Le **droit à l'information des autres actionnaires** doit en effet également être considéré. Dans ce contexte, les droits d'information « privilégiés » accordés à l'Etat dans la pratique ne semblent pas toujours correctement encadrés.<sup>33</sup>

### Recommandations

Pour répondre aux défis évoqués ci-dessus, GUBERNA préconise de considérer les mesures suivantes :

- (1) Premièrement, de manière générale, un principe de confiance et de bonne foi (« **trusted relationship** ») doit prévaloir dans la relation entre les autorités et les entreprises publiques. Par conséquent la définition de règles de communication (voir infra) ne doit pas remplacer ce principe de confiance. Les règles formelles doivent être comprises comme un garde-fou définissant les exigences minimales et les limites à ne pas dépasser. Notons aussi qu'une définition plus claire des rôles telle que préconisée au point 4.2 est susceptible de renforcer cette confiance.

---

<sup>33</sup> La note d'étude de GUBERNA « [Que signifie la tutelle dans le contexte de la bonne gouvernance ?](#) » analyse la problématique plus en détail.

- (2) Nonobstant ce premier principe, GUBERNA est d'avis qu'il est utile d'établir des **règles de communication claires entre les entreprises publiques et l'Etat** (dans ses différentes capacités). Ces règles pourraient être définies dans le code / charte de gouvernance publique proposée au point 4.3. Plus précisément, il convient d'expliciter quelles informations devraient être partagées, par quel canal elles devraient l'être, et quels sont les interlocuteurs (si possible sans multiplier le nombre d'interlocuteurs). Il n'existe pas de bonne pratique universelle en la matière : certains interlocuteurs préfèrent des réunions bilatérales, d'autres préfèrent des rapports écrits. L'essentiel est de s'accorder sur des règles communes et d'assurer un flux d'information transparent et régulier. Une « no surprise policy » vis-à-vis des autorités peut aussi faire partie de ces règles.

Il n'est pas toujours nécessaire de définir un interlocuteur unique au niveau de l'Etat, mais plutôt l'interlocuteur approprié en fonction des sujets de discussion. Par exemple, le ministre constitue l'interlocuteur privilégié pour les questions politiques et de vision actionnariale. En revanche, pour les questions plus techniques, de gouvernance, etc., la SFPIM sera le point de contact de référence.

Notons à ce propos qu'une identification claire des entités exerçant la fonction d'actionnaire, comme proposée au point 4.2, est un préalable à la définition des règles de communication. Ces règles générales devront être adaptées en fonction du type d'entreprise : elles dépendront de l'entité exerçant la fonction d'actionnaire (SFPIM ou administration), de la part de l'actionnariat public (minoritaire / majoritaire / 100%), et des règles légales applicables.

- (3) Le **relationship agreement** constitue un instrument de choix pour expliciter les règles d'interaction au niveau d'une entreprise individuelle. C'est aussi un outil de transparence vis-à-vis des parties prenantes externes. Celui-ci a fait ses preuves au niveau des entreprises Bpost et Proximus. GUBERNA préconise de considérer l'extension de son usage à d'autres entreprises publiques. Cela se justifie en particulier lorsqu'il y a plusieurs actionnaires, dont les droits à l'information doivent également être protégés. Les modalités d'application du relationship agreement aux entreprises publiques sont élaborées dans la note de GUBERNA « [Le relationship agreement dans le secteur public](#) ».

## 4.8. Des entreprises publiques et conseils d'administration acteurs de la transition

### Défis

Dans la section 3, nous avons mis en exergue les demandes de plus en plus pressantes formulées à l'égard des entreprises publiques dans divers domaines. Citons par exemple :

- La transition vers la durabilité et le reporting qui y est lié.
- L'intelligence, la cybersécurité, la gouvernance des données, la protection de la vie privée.

- Diversité, équité et inclusion, etc.

Ces demandes émanent des citoyens, des clients, des ONG, des actionnaires et de l'Etat lui-même (qu'il agisse en tant qu'actionnaire ou régulateur). Même si les entreprises publiques ne sont pas les seules visées, les attentes formulées à leur égard sont particulièrement marquées du fait de la visibilité, de l'importance économique et de la mission d'intérêt général que les entreprises publiques remplissent souvent. Par exemple, l'OCDE (2022) argumente que le secteur public a un rôle prépondérant à jouer dans les politiques de transition bas-carbone.<sup>34</sup> Lucas (2022) soutient par ailleurs que les facteurs ESG et les nouvelles technologies sont pertinents pour les stratégies des entreprises publiques<sup>35</sup>.

En 2022, GUBERNA a organisé une table ronde sur le thème « ESG et bonne gouvernance dans le secteur public - une convergence d'intérêts ? ». Les participants ont confirmé l'importance des facteurs « ESG » pour les entreprises publiques, en particulier au regard du rôle sociétal de ces entreprises. Ils ont également mis en évidence plusieurs défis au niveau des entreprises et de leurs conseils. Un premier défi est la **difficulté de prioriser les missions sociétales par rapport aux objectifs commerciaux**, et de trouver un équilibre entre les facteurs ESG et les impératifs financiers. Le **manque de ressources** (financières, humaines) constitue un second défi. Enfin, plusieurs défis sont liés au **reporting sur la durabilité** : difficulté de la collecte de données, choix des critères de mesure, absence d'harmonisation des standards, etc. Une étude de l'OCDE (2020) étaye ces arguments et mentionne quelques obstacles supplémentaires, à savoir **un non-alignement entre les priorités** de l'Etat (actionnaire) et celles de l'entreprise publique, l'existence d'objectifs contradictoires, et la vulnérabilité des entreprises publiques aux problèmes de corruption<sup>36</sup>.

**Le rôle du conseil d'administration** sur les questions ESG a été jugé crucial par les participants à la table ronde (cf. supra). A cet égard, ils soulignent l'importance de responsabilités claires, des compétences nécessaires et de l'implication des comités consultatifs du conseil. Cependant, une étude de l'OCDE (2022) met en évidence une implication variable des conseils d'administration dans les entreprises publiques de divers pays, et indique que les conseils des entreprises publiques belges considèrent les questions de durabilité « au cas par cas »<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> OECD (2022), Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

<sup>35</sup> Lucas, J. M. (2022). ESG, State-Owned Enterprises and Smart Cities. In The Palgrave Handbook of ESG and Corporate Governance (pp. 415-438). Cham: Springer International Publishing.

<sup>36</sup> OECD (2020). Business and Finance Outlook 2020 : Sustainable and Resilient Finance.

<sup>37</sup> OECD (2022), Climate change and low-carbon transition policies in state-owned enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e3f7346c-en>.

## Recommandations

Pour répondre aux défis évoqués ci-dessus, GUBERNA préconise les mesures suivantes :

- Premièrement, les organisations publiques doivent **appliquer de manière exemplaire les règlements en matière de durabilité**, et entre autres la nouvelle **directive sur les rapports de durabilité des entreprises** (CSRD). Ce n'est pas seulement une question d'exemplarité : les données issues des rapports de durabilité permettront de suivre les efforts des entreprises publiques liés au développement durable et autres questions non-financières.
- En ce qui concerne la stratégie de durabilité, il convient d'assurer un **alignement** entre les attentes formulées par l'Etat dans sa vision d'actionnaire (voir aussi section 4.2) et les orientations stratégiques décidées par l'entreprise. Concrètement, cela nécessite un dialogue entre le conseil d'administration et l'Etat actionnaire sur ces questions.
- Par la suite, nous conseillons de définir clairement les **attentes vis-à-vis des conseils d'administration** des entreprises publiques concernées. Il revient ainsi au conseil d'administration de prendre le lead dans la définition de la stratégie de l'organisation et comment celle-ci contribuera à un développement durable. Le conseil doit également superviser régulièrement les performances de l'entreprise en la matière, et ce grâce à un reporting structuré (cf . supra). Enfin, le conseil doit veiller à une intégration de critères de durabilité dans le recrutement, l'évaluation et la rémunération de l'équipe de direction, et à disposer des compétences nécessaires en son propre sein (voir aussi section 4.4). Les rôles des comités consultatifs (comité d'audit ; comité de rémunération) méritent aussi l'attention nécessaire. La charte de gouvernance publique dont il est question à la recommandation 4.3 peut expliciter ces attentes.

Cette recommandation s'applique également aux autres problématiques non-financières pertinentes pour l'entreprise (par exemple, les questions liées aux nouvelles technologies).

- Afin de mieux prendre en compte les attentes sociétales, il est recommandé de mettre en place des **politiques d'identification et d'implication des parties prenantes** dans les entreprises publiques. Il revient à chaque organisation de définir quelles parties prenantes sont matérielles dans son cas. La plupart du temps, il s'agit des clients, des fournisseurs, des actionnaires, des partenaires commerciaux. Dans un contexte public, les citoyens et les pouvoirs publics revêtent une importance particulière. Une fois la cartographie réalisée, les parties prenantes pourront être associées aux processus de décision selon des degrés variables en fonction de leur importance : de la fourniture d'information à la concertation, en passant par la consultation. Le conseil d'administration joue un rôle de catalyseur à cet égard et les administrateurs peuvent faire bénéficier l'organisation de leur propre réseau. Le rapport « [Participation des parties prenantes au processus décisionnel - Mise en œuvre du point de vue de la gouvernance](#) » de GUBERNA offre des conseils plus élaborés à ce sujet.

## 4.9. Un conseil d'administration assumant son rôle de leadership vis-à-vis de l'équipe de direction

### Défis<sup>38</sup>

Le dernier maillon du tripode de la gouvernance d'entreprise est le management exécutif. Selon les conventions du droit des sociétés, le conseil d'administration a des responsabilités importantes au niveau de la gestion exécutive. Le conseil nomme le CEO et lui délègue des pouvoirs, dirige et supervise le management, est une caisse de résonance pour le management et le remet en question de manière positive.

Cependant, contrairement aux recommandations de l'OCDE et aux meilleures pratiques internationales, le modèle belge de gouvernance publique souffre du fait que **le conseil d'administration et les administrateurs sont parfois « court-circuités » par le gouvernement actionnaire**, lorsque ce dernier s'adresse directement au management de l'entreprise. Le fait que la nomination (et la révocation) du CEO des entreprises publiques ne relève pas toujours de la responsabilité du conseil d'administration en est un exemple.

Incidemment, le défi se pose également dans le sens inverse, lorsque le conseil d'administration et les administrateurs sont outrepassés par le niveau exécutif qui interagit directement avec le gouvernement, par exemple dans le cadre de l'élaboration de la stratégie.

### Recommandations

- (1) En ce qui concerne la **nomination du CEO**, GUBERNA recommande de s'écarter clairement de la pratique actuelle et d'opter pour un **rôle déterminant du conseil d'administration**, conformément aux recommandations de l'OCDE et aux meilleures pratiques internationales. Le gouvernement en tant qu'actionnaire pourrait/devrait certes être consulté, mais la sélection et le choix final devraient être entre les mains des administrateurs. C'est la seule façon de **permettre au conseil d'administration de donner des orientations efficaces à la direction**, qui est également tenue de lui rendre des comptes sur le plan professionnel.
- (2) L'actionnaire gouvernemental et le niveau exécutif doivent respecter la hiérarchie classique du tripode de gouvernance. Les interactions doivent s'inscrire dans le cadre de communication convenu (cf. supra). Dans la même veine que les recommandations relatives à l'indépendance du conseil d'administration et à l'indépendance d'esprit des administrateurs (cf. supra), nous recommandons en outre que la direction soit indépendante de la politique.

---

<sup>38</sup> GUBERNA n'a pas eu l'occasion d'analyser ce défi en profondeur dans le cadre de la rédaction de ce mémorandum et des réunions du groupe d'experts puisqu'il a été soulevé lors de la phase finale. Les recommandations ci-dessous sont conformes aux lignes directrices internationales de l'OCDE et aux meilleures pratiques internationales. GUBERNA ne manquera pas d'y revenir ultérieurement.

## Annexe 1 : proposition d'inventarisation de l'actionnariat public

Nom	Statut juridique	Source	Actionnariat	Tutelle	Services	Nature du marché	Dotation / dividende	Contrat de gestion
<b>Infrabel</b>	SA de droit public / Entreprise publique autonome	Loi 91	100% Etat fédéral	Ministre de la mobilité	Services publics	Fermé	Dotation	Oui (2023)
<b>SNCB</b>	SA de droit public / Entreprise publique autonome	Loi 91	100% Etat fédéral	Ministre de la mobilité	Mixte (public prédominant)	Partiellement ouvert	Dotation	Oui (2023)
<b>Bpost</b>	SA de droit public / Entreprise publique autonome	Loi 91	51,04% Etat fédéral, dont 26,91% via SFPIM	Ministre des entreprises publiques	Mixte	Partiellement ouvert	Dividende + Dotation	Oui (2021)
<b>Proximus</b>	SA de droit public / Entreprise publique autonome	Loi 91	53,51% Etat fédéral	Ministre des entreprises publiques	Mixte (commercial prédominant)	Ouvert	Dividend	Oui (2015)
<b>Skeyes</b>	Entreprise publique autonome	Loi 91	100% Etat fédéral	Ministre de la mobilité	Services publics	Fermé	Dotation	Oui (2022)
<b>Credendo</b>	SA de droit public / Entreprise publique autonome	Loi 18/04/2017	100% Etat fédéral	Ministre de l'économie, Ministre au commerce extérieur, Ministre des finances	Mixte (commercial prédominant)	Ouvert	Dividende	Non

<b>Enabel</b>	SA de droit public	Loi 21/12/1998	100% Etat fédéral	Ministre de la coopération au développement	Services publics	Fermé	Dotation	Oui (2022)
<b>Bio Invest</b>	SA de droit public	Loi 03/11/2001	100% Etat fédéral	Ministre de la coopération au développement	Services publics	Partiellement ouvert	Dotation	Oui (2018)
<b>Loterie Nationale</b>	SA de droit public	Loi 19/04/2002	100% Etat fédéral, dont 21,28% via SFPIM	Ministre des finances	Services commerciaux	Fermé	/	Oui (2021)
<b>Bozar</b>	SA de droit public	Loi 07/05/1999	100% Etat fédéral, dont 32,5% via SFPIM	Ministre des institutions culturelles fédérales, et ministre du budget	Mixte	Ouvert	Dotation	Oui (2022)
<b>ASTRID</b>	SA de droit public	Loi 08/06/1998	100% Etat fédéral via SFPIM	Ministre du budget, et Ministre de l'intérieur	Mixte	Partiellement ouvert	Dotation	Oui (2023)
<b>APETRA</b>	SA de droit public à finalité sociale	Loi 26/01/2006	100% Etat fédéral	Ministre de l'énergie	Services publics	Fermé	/	Oui (2007)
<b>SFPIM</b>	SA d'intérêt public	Loi 02/04/1962	100% Etat fédéral	Ministre des finances	Mixte	Ouvert	Dividende	Oui (2018)
<b>Belfius</b>	SA	/	100% Etat fédéral via SFPIM	Ministre des finances	Services commerciaux	Ouvert	Dividende	Non
<b>Ethias</b>	SA	/	31,66% Etat fédéral, via SFPIM 31,66% Région Flamande, 31,66%, Région Wallonne	Ministre des finances	Services commerciaux	Ouvert	Dividende	Non
<b>BNB</b>	SA	Loi 5/5/1850	50% Etat fédéral	Ministre des finances	Services publics	Fermé	Dividende	Non
<b>La Monnaie</b>	OIP Type B	Loi 19/04/1963	Pas d'actionnariat	Ministre des institutions culturelles fédérales, et ministre du budget	Mixte	Ouvert	Dotation	Oui (2022)

<b>Institut pour l'égalité des femmes et des hommes</b>	OIP Type B	Loi 16/12/2002	Pas d'actionnariat	Secrétaire d'Etat à l'égalité des genres	Services publics	Fermé	Dotation	Non
<b>NGI - IGN</b>	OIP Type B	Loi 08/06/1976	Pas d'actionnariat	Ministre de la défense	Services publics	Fermé	/	Non, mais 'contrat ouvert'
<b>BNO / ONB</b>	OIP Type B	Loi 22/04/1958	Pas d'actionnariat	Ministre des affaires étrangères	Mixte	Ouvert	?	Oui (?)
<b>KCE</b>	OIP Type B	Loi 24/12/2002	Pas d'actionnariat	Ministre de la Santé	Services publics	Fermé	Dotation	?
<b>AFCN-FANC</b>	OIP Type C	Loi 15/04/1994	Pas d'actionnariat	Ministre de l'intérieur	Services publics	Fermé	/	Oui (2019)
<b>NBN</b>	OIP Type C	Loi 03/04/2003	Pas d'actionnariat	Ministre de l'économie	Services publics	Fermé	Dotation	Oui (2021)
<b>CDZ - OCM</b>	OIP Type C	Loi 06/08/1990	Pas d'actionnariat	Ministre de la Santé	Services publics	Fermé	/	?
<b>SCK-CEN</b>	Fondation d'utilité publique (FUP)	Loi 05/05/2022	Pas d'actionnariat	Ministre de l'énergie	Mixte	Partiellement ouvert	Dotation	Non
<b>Unia</b>	<i>Sui generis</i> (interfédéral)	Accord de coopération 12/06/2013	Pas d'actionnariat	Secrétaire d'Etat à l'égalité des chances + régions et communautés	Services publics	Fermé	Dotation	Non
<b>ABH-ACE</b>	<i>Sui generis</i> (interfédéral)	Accord de coopération 24/05/2002	Pas d'actionnariat	Ministre des affaires étrangères + régions et communautés	Services publics	Fermé	Dotation	Non
<b>Donation Royale</b>	Autre (établissement public doté de la	Loi 31/12/1903	Pas d'actionnariat	Ministre des finances	Services publics	Fermé	/	Non

	personnalité juridique)							
<b>NIRAS / ONDRAF</b>	Autre (établissement public doté de la personnalité juridique)	Loi 8/8/1980	Pas d'actionnariat	Ministre de l'économie, et Ministre de l'énergie	Services publics	Fermé	/	Oui (2021)
<b>Institut des Comptes Nationaux</b>	Autre (établissement public doté de la personnalité juridique)	Loi 21/12/1994	Pas d'actionnariat	Ministre de l'économie	Services publics	Fermé	/	Non
<b>KMS / ERM</b>	Autre (établissement public doté de la personnalité juridique)	Loi 18/03/1838	Pas d'actionnariat	Ministre de la défense	Services publics	Fermé	?	?

## Annexe 2 : liste des participants au groupe d'experts

Nom	Fonction	Organisation
Michael Vanloubeeck	CFO	SFPIM
Dirk Lybaert	Secrétaire général	Proximus
Jules Noten	Administrateur	Bpost Group
Sonja Rottiers	Administrateur	Bpost Group
Frank Demeyere	Corporate Communication & PA	Loterie Nationale
Thibaut Georgin	Président	SNCB
Myriam Van Varenbergh	Président	Ethias
Tina Coen	Professeur	VUB
Bruno Colmant	Professeur	ICHEC/UCL
Lutgart Van den Berghe	Administrateur	Belfius
Sandra Gobert	CEO	GUBERNA
Nicolas Coomans	Research associate	GUBERNA
Ewout Görtz	Researcher	GUBERNA
Marie De Bellefroid	Partner	Deloitte
Eline Brugman	Sustainability Partner	Deloitte