

L'ETAT ACTIONNAIRE ET LA BONNE GOUVERNANCE

PROPOSITIONS ADAPTEES SUR BASE DES RÉACTIONS DES PARTIS POLITIQUES ET DES MEMBRES AU MÉMORANDUM GUBERNA

1. CRÉER UN CADRE CLAIR DE REFERENCE ET DES CHOIX EXPLICITES

Recommandation 1 : « *Au début de chaque législature, le gouvernement devrait faire une déclaration politique sur les entreprises publiques et la stratégie industrielle de l'actionnariat public.* ».

Les partis politiques s'accordent sur le fait que les **objectifs du gouvernement sont actuellement beaucoup trop flous et qu'il manque une vue globale sur le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire**. Le CD&V propose que le gouvernement soit plus explicite et plus conscientieux dans la définition de ses responsabilités vis-à-vis des entreprises publiques. Il faut beaucoup plus de transparence sur le rôle que l'Etat veut jouer en sa qualité d'actionnaire. Néanmoins, certains partis (ex : SP.A) soulignent le fait que dans le dernier accord gouvernemental, bon nombre de dispositions sur la gouvernance publique avaient déjà été intégrées (nécessité de garantir les services publics, de se focaliser sur la santé financière ainsi que sur la durabilité et besoin de limiter les rémunérations). La N-VA fait référence au niveau flamand, où le « kerntakendebat » a déjà suscité des débats sur la gouvernance publique.

Cette quasi-unanimité disparaît totalement quand on réfléchit plus fondamentalement au rôle que l'Etat doit jouer dans la vie économique. Il ressort des débats que **la définition de ce cadre de référence posera un vrai challenge lors des négociations politiques**, car cela touche aux questions fondamentales telles que le type de sociétés dans lesquelles l'Etat doit jouer un rôle et la définition de ce rôle en fonction des types de participations. Le gouvernement doit se mettre d'accord sur les choix et la raison d'être sous-jacents à la création d'entités publiques autonomes qui offrent des services publics ainsi que sur l'intérêt de l'Etat dans des entreprises concurrentielles. En principe, le fait de donner une autonomie juridique à une entité de services publics engendre des conséquences importantes pour la gouvernance et la gestion d'une telle « entreprise ». Ceci est d'autant plus vrai pour des entreprises qui sont en outre confrontées à des challenges concurrentiels. Pour la N-VA, l'Etat ne devrait jouer un rôle qu'au travers du contrat de gestion. Au-delà, il ne devrait pas intervenir dans les entreprises publiques. Le MR abonde dans ce sens en soulignant que l'emprise de l'Etat sur les entreprises publiques devrait être limitée autant que possible. Le parti estime que si on décide de donner de l'autonomie à une entreprise, il faut assumer ce choix. Pour GROEN, il faudrait repartir d'une page blanche et se demander quelles entreprises devraient rester dans le giron de l'Etat et quelles sont celles qui devraient être cédées, certaines entreprises étant confrontées à des problèmes de distorsion de marché. Le PS envisage le rôle de l'Etat de manière plus large puisqu'il estime que l'Etat actionnaire doit jouer un rôle dans la fixation des salaires qui doivent être fonction de missions de services publics (même si ce n'est pas initialement prévu par la loi de 1991). Par contre l'Open Vld souhaite modifier la loi de 1991 afin de permettre de diminuer la participation de l'Etat dans certaines entreprises publiques.

Etant donné ces divergences d'opinions, il nous apparaît essentiel que chaque nouveau gouvernement détaille les objectifs de sa politique industrielle en général et de sa stratégie spécifique vis-à-vis de chaque entreprise

publique. Il serait d'autant plus important que les acteurs des sociétés publiques soient clairement informés des choix faits et des règles du jeu. Cela dépasserait de loin le contenu traditionnel du contrat de gestion et vaudrait pour chaque entreprise, quelle que soit sa finalité (voir point 2).

Recommandation 2 (5) : « Clarifier le rôle de chacun des acteurs ».

Les partis politiques s'accordent sur la nécessité de bien définir les tâches de chacun des acteurs. Pour le CD&V, c'est même une condition pour que l'Etat puisse jouer un rôle actif en tant qu'actionnaire. En effet, l'Etat endosse beaucoup de rôles différents et les risques de conflits d'intérêts sont bien réels, ce qui implique la nécessité de bien définir les rôles de chacun. A cet égard, le parti considère que le contrat de gestion est d'une grande utilité. GROEN et la N-VA soulignent également l'importance d'un contrat de gestion bien défini entre le ministre responsable et l'entreprise publique. Dans ce sens, il faudrait peut-être **repenser la finalité du contrat de gestion**, afin d'aller au-delà de la simple obligation de délivrer des services publics (comme c'est le cas actuellement).

Au cours du débat, les représentants politiques ont pointé l'importance d'un **juste équilibre** entre la nécessité de bien gérer les participations de l'Etat et le respect de l'autonomie de gestion ancrée dans une structure indépendante.

Dans cette optique de clarification du rôle de chacun des acteurs, ECOLO partage le constat de GUBERNA : les missions de chacun nécessitent une clarification. Il faudrait par exemple prévoir des **lettres de mission claires pour les administrateurs publics**. Le SP.A souhaiterait renforcer le rôle des administrateurs par rapport aux autres acteurs.

ECOLO estime par ailleurs qu'il manque une dimension (un acteur) dans le mémorandum : celle du **contrôle démocratique** qui doit pouvoir s'exercer en laissant toutefois suffisamment d'autonomie aux entreprises publiques. Le PS estime que le ministre en charge de la régulation a un rôle important à jouer et que celui-ci n'est peut-être pas assez évoqué dans le mémorandum.

Un point qui mérite une attention spécifique concerne la gestion des **potentiels conflits d'intérêts**. Cette gestion porte sur davantage de dimensions que dans le secteur privé. Premièrement, il s'agit des conflits potentiels entre les différents rôles de l'Etat. Comme le CD&V, le cdH souligne les risques de conflits d'intérêts bien réels entre les différentes missions de l'Etat. Pour le cdH, l'Etat en tant qu'actionnaire doit intervenir avant tout dans l'intérêt de l'entreprise dans laquelle il détient une participation (et non dans son propre intérêt). Selon le SP.A, la Belgique répond déjà sur ce point aux exigences de l'OCDE puisqu'il y a dans la plupart des cas une distinction claire et nette entre le rôle d'actionnaire (Ministre des Entreprises publiques ou Ministre des Finances) et le régulateur. Une deuxième dimension des potentiels conflits d'intérêts tient aux incompatibilités qui s'appliquent aux administrateurs ou au CEO d'une entreprise publique (cf. point sur les administrateurs).

2. REPENSER LES STRUCTURES

Recommandation 3 (2) : « Organiser les participations de manière duale : entreprises publiques à vocation concurrentielle VS entreprises publiques délivrant avant tout des services publics ».

Les partis politiques reconnaissent que la structure actuelle est effectivement la conséquence d'évolutions historiques.

Le CD&V soutient la proposition de GUBERNA visant à **scinder les participations** entre le Ministre des Finances (la SFPI) et le Ministre des Entreprises publiques (soutenu par les ministres sectoriels). Pour le SP.A, une telle dynamique de classification est déjà en cours, étant donné que la plupart des participations à vocation commerciale sont regroupées au sein de la SFPI (quid toutefois des sociétés cotées au sein du portefeuille du Ministre des Entreprises publiques ?). Par contre, la N-VA est favorable à un regroupement de toutes les participations (concurrentielles et services publics) au sein de la SFPI, à condition que cette société soit vraiment dépolitisée. Le PS est partisan de ce même type de regroupement de toutes les sociétés publiques au sein de la SFPI afin d'arriver à une situation où une seule personne soit responsable (et ait le pouvoir d'exercer cette responsabilité) des entreprises publiques. Pour ECOLO, l'actionnariat public doit avant tout avoir pour objet la réalisation des missions de services publics (au sens large). Le parti soutient une certaine forme de centralisation mais s'oppose par contre à ce que toutes les entreprises orientées services publics soient rassemblées chez le Ministre des Entreprises publiques au détriment des ministres sectoriels. En effet, selon ECOLO, les ministres sectoriels doivent conserver leur bras armé que sont les entreprises publiques (tout en veillant à ce qu'il y ait un « level-playing field » suffisant).

Si les partis politiques sont globalement partisans d'une approche centralisatrice, ils ont soulevé quelques **questions pratiques** liées à l'implémentation d'une structure duale. Tout d'abord, le CD&V, le cdH et le MR ont souligné la difficulté de déterminer à quelle catégorie appartiendraient certaines entreprises publiques. Par exemple, Belgocontrol, la SNCB ou encore Infrabel sont à cheval sur les services commerciaux et les services publics. A cet égard, la N-VA propose de parler d'entreprises publiques évoluant dans un marché concurrentiel au lieu d'entreprises publiques « commerciales ». Cette proposition était soutenue par bon nombre d'autres partis. En réalité, toutes les entreprises publiques, quelle que soit leur mission principale, sont de plus en plus tenues d'être (plus) commerciales et efficaces.

Pour développer une classification des entreprises publiques, il faudrait que les choix soient justifiés sur base de critères pertinents et prédéfinis. Selon le PS, il faudrait toutefois que les notions de services publics soient bien définies et soient reconnues par l'UE (au même titre que les aides d'Etat et les subsides).

Recommandation 4 (3) : « *Envisager une classification additionnelle en sous-groupes d'entreprises publiques (évoluant dans un environnement concurrentiel) sur base de critères rationnels et pertinents* ».

Seul le CD&V s'est explicitement prononcé en faveur d'une telle sous-classification, surtout entre sociétés cotées et non-cotées.

3. PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE PROFESSIONNELLE

Recommandation 5 (4) : « *Créer un Centre de Support et de Connaissances centralisé (« K&S Centre ») afin de soutenir l'Etat ainsi que les entreprises publiques dans le développement d'une approche de gouvernance professionnelle* ».

Les partis politiques se sont **majoritairement positionnés en faveur de la création d'un tel centre**. Ils ont surtout souligné l'importance de développer une source de connaissances, d'expériences et d'expertises qui facilitera une gestion plus professionnelle des participations de l'Etat. Lors de la crise financière, les négociations avec la France et les Pays Bas ont bien démontré qu'une telle équipe professionnelle faisait défaut en Belgique.

ECOLO partage l'objectif de la recommandation de GUBERNA, à savoir, la constitution d'un pool d'experts capables de défendre au mieux les intérêts des entreprises publiques et de l'Etat actionnaire. Comme

GUBERNA, ECOLO souligne la carence d'expertise en Belgique à cet égard par rapport aux pays voisins. Par contre, le parti s'oppose à l'idée de confier toutes les tâches au K&S Centre (stratégie, contrôle, ...) car, à ses yeux, certaines missions doivent rester du ressort du parlement. Pour le CD&V, la constitution du K&S Centre au sein de la SFPI est une très bonne idée et facilitera le développement et la valorisation de cette société. Cela permettrait aussi de mieux orienter les administrateurs qui ont pour l'instant des difficultés à comprendre ce que l'Etat attend d'eux. La N-VA est très favorable à une centralisation des participations au sein d'un K&S Centre (lui-même constitué au sein de l'actuelle SFPI). Comme mentionné ci-dessus, le parti serait favorable à un regroupement de toutes les participations (concurrentielles et services publics) au sein de cette entité. Il souligne toutefois la **nécessité de dépolitiser réellement la SFPI** avant d'y rassembler toutes les participations étatiques ! Cela rejoint la vision de l'Open Vld et d'autres participants au débat, qui ont émis des craintes quant à une centralisation dans un tel K&S Centre qui serait trop politisé. Ceci engendrerait dès lors les effets inverses de ceux escomptés. Pour l'Open Vld, il faut veiller à éloigner autant que possible de l'Etat la gestion des entreprises.

Recommandation 6 (9) : « *Donner un rôle de premier plan au K&S Centre dans la promotion d'un fonctionnement efficace du conseil d'administration en développant un processus de sélection cohérent et professionnel des administrateurs des entreprises publiques* ».

Les partis s'accordent sur la **nécessité de professionnaliser les administrateurs**. GROEN est partisan d'une espèce de « Comité B (Benoeming) » qui s'assurerait que tous les administrateurs soient compétents, à l'image de ce qui existe avec la FSMA pour le secteur des banques et des assurances (cf. directive « fit and proper »). La N-VA souhaite une dépolitisation totale des conseils d'administration et estime que le K&S Centre pourrait jouer un rôle dans la fixation des règles du jeu. Les socialistes tant francophones que néerlandophones soulignent l'importance de la formation des administrateurs et soutiennent les mesures allant dans le sens de plus de professionnalisation et de suivi des administrateurs. Enfin, le cdH et Ecolo sont favorables à la constitution d'une sorte de base de données où on pourrait aller puiser les expertises nécessaires.

Recommandation 7 (6) : « *Instaurer une évaluation du conseil d'administration comme point de départ de chaque processus de nomination* ».

Cette recommandation n'a (presque) pas été évoquée lors des discussions avec les partis politiques. Seul le SP.A a souligné l'importance d'un tel exercice d'évaluation.

Recommandation 8 (7) : « *Donner un rôle prépondérant au conseil d'administration et au président en exercice dans le processus de sélection d'un nouvel administrateur non-exécutif et dans la nomination du CEO d'une entreprise publique* ».

La plupart des partis politiques se sont positionnés **en faveur de la nomination du CEO par le conseil d'administration (et non par le gouvernement)** comme c'est parfois le cas actuellement. Seul le SP.A estime que la nomination du CEO doit rester aux mains du gouvernement mais le parti est ouvert à ce **que le conseil d'administration puisse le révoquer** le cas échéant, quand les résultats ou la confiance posent problème.

Tous les partis reconnaissent que la relation triangulaire entre le CEO, le conseil et l'actionnaire majoritaire pose de vrais problèmes pour une gouvernance moderne qui doit se baser sur un conseil d'administration effectif. Par ailleurs, le SP.A est d'avis que le conseil d'administration pourrait jouer un rôle plus important

dans la procédure de sélection de nouveaux administrateurs mais que la décision finale devrait revenir au gouvernement.

Recommandation 9 (8) : « Généraliser la présence d'administrateurs indépendants ».

Plusieurs partis ont tenu d'emblée à **préciser que l'administrateur public n'est pas forcément incompétent et qu'a contrario, l'administrateur indépendant n'est pas automatiquement compétent**. Ce qui est important, c'est que les administrateurs aient une capacité d'analyse. Ceci dit, la majorité des partis politiques se sont dits **favorables à la présence d'administrateurs indépendants**, ou plutôt externes. Pour la N-VA, des administrateurs indépendants devraient être la règle, plutôt que l'exception. De tels administrateurs sont considérés comme étant indispensables pour garantir l'autonomie et l'indépendance vis-à-vis du politique. Sinon, il ne fallait pas instaurer des entités indépendantes en dehors des organes gouvernementaux. En outre, la N-VA prône une plus grande mobilité entre le secteur public et le privé. Selon le parti, le secteur public doit se calquer sur le secteur privé. Le cdH relève toutefois que le « privé » n'est pas forcément meilleur que le « public ». ECOLO et GROEN soutiennent la dépolitisation des conseils d'administration et donc la présence d'administrateurs indépendants. Pour le MR, il faut éviter que la présence d'administrateurs indépendants n'accroisse encore davantage la taille des conseils d'administration. En outre, le parti soulève qu'il devient difficile de trouver des administrateurs indépendants prêts à engager leur responsabilité (pour des rémunérations plutôt faibles dans le secteur public).

Pour GROEN, ECOLO et le PS, à côté de l'indépendance, il est important de prévoir des règles par rapport au cumul des mandats, aux quotas et aux conflits d'intérêts. Être administrateur dans une entreprise publique entraîne finalement plus d'exigences, de règles et d'incompatibilités à respecter que dans le secteur privé.

4. PLUS D'ATTENTION POUR UN DIALOGUE CONSTRUCTIF

Recommandation 10 : « Améliorer l'interaction entre l'Etat, les administrateurs publics et les entreprises publiques ».

Comme décrit dans la première recommandation, le dialogue entre l'Etat, les administrateurs publics et les entreprises publiques commence par **une déclaration claire du gouvernement** (en début de législature) sur sa politique industrielle générale et sa politique spécifique vis-à-vis de chaque entreprise publique. Cela mettra en lumière la stratégie de l'actionnaire ainsi que la marche à suivre.

Pour le PS, il est important de bien organiser les **relations entre l'Etat et ses administrateurs** car ceux-ci doivent être en mesure de rendre des comptes. Bon nombre de partis ont souligné le fait qu'actuellement l'attention des milieux politiques est surtout orientée sur la sélection des administrateurs. Il existe en réalité des frustrations des deux côtés en ce qui concerne le dialogue entre administrateurs et actionnaire public. Il est donc opportun que GUBERNA attire l'attention sur le fait qu'une gouvernance de qualité présume plus d'investissements dans l'information, le support et le suivi des administrateurs, afin de leur permettre d'exercer leur fonction au mieux.

Comme tout actionnaire, l'Etat devrait aussi **s'exprimer lors de l'assemblée générale** selon le cdH. Pour le cdH, l'Etat en tant qu'actionnaire doit intervenir avant tout dans l'intérêt de l'entreprise dans laquelle il détient une participation (et non dans son propre intérêt).

Un **dialogue** est déjà bel et bien présent **entre les sociétés publiques et le Parlement**, via la Commission infrastructure de la chambre. L'Open Vld a tenu à mettre en évidence ces bonnes pratiques qui existent déjà

en Belgique. Des sessions sérieuses y sont tenues, détachées des nouvelles du jour. Le ministre et /ou les représentants des sociétés publiques viennent y présenter le contrat de gestion et le respect de celui-ci de façon régulière. En plus, des visites sont organisées au sein des entreprises publiques. Le CD&V a marqué son soutien à la mise en place de **réunions à huis-clos** pour évoquer la stratégie industrielle des entreprises commerciales.

Pour améliorer encore davantage le dialogue, le CD&V propose que chaque société publique instaure un responsable (du type Investor Relations) afin que les parlementaires puissent avoir plus facilement un accès unique à l'entreprise.

Les positions des partis politiques ont été exprimées par les représentants suivants :

CD&V : Roel Deseyn

GROEN : Bruno De Lille

N-VA : Steven Vandeput

SP.A : Jan Cornillie

Open Vld : Sabien Lahaye-Battheu

cdH : Joseph George

Ecolo : Georges Gilkinet

MR : Olivier de Clippele

PS : Karine Lalieux