

La demande en ISR des institutions publiques

Le Réseau Financement Alternatif a mené une enquête, auprès de promoteurs belges de fonds socialement responsables pour recueillir des informations sur la demande de ce type de produits par les institutions publiques belges. Les principaux enseignements sont, qu'actuellement, les communes et les organismes parapublics sont les institutions publiques les plus intéressées par les produits ISR, que les exigences en termes de qualité extrafinancière sont plutôt faibles et que les freins à l'ISR des institutions publiques, tels qu'identifiés par les promoteurs, sont de l'ordre de la méconnaissance de ce type de produits. Il semble alors qu'un long chemin reste encore à parcourir avant que les deniers publics soient gérés de manière responsable et en cohérence avec l'action publique. Le travail de pédagogie et d'incitation citoyenne est plus que jamais nécessaire.

1. Présentation de l'analyse

En 2010, les administrations publiques possédaient un patrimoine financier de près de 120 milliards d'euros¹ réparti dans des comptes de dépôts, des fonds d'investissement et des prises de participation diverses. Il est rare que l'on parle de la gestion de ces deniers publics. Pourtant, il s'agit d'une question cruciale. En effet, la façon dont sont utilisées les réserves financières des institutions publiques en dit long sur la cohérence de leurs actions. Le placement financier n'est pas un geste anodin. Derrière les comptes de dépôts, les fonds de placement collectifs et les titres boursiers, il y a des entreprises qui se financent. Concrètement, lorsqu'un organisme public se déclare en faveur des droits humanitaires mais qu'en même temps, il souscrit à un fonds de placement qui détient, par exemple, des actions d'une entreprise productrice de mines antipersonnel il y a clairement un paradoxe. L'action publique perd alors de sa crédibilité. Cela pourrait être évité si les institutions publiques plaçaient leur argent en conformité avec leurs engagements sociaux et environnementaux, ce que permet l'investissement socialement responsable (ISR).

L'objet de cette analyse est d'esquisser un tableau de la demande en ISR des institutions publiques sur l'année 2010. Par institutions publiques, nous entendons les administrations des niveaux fédéral, régional, provincial et communal ainsi que les organismes parapublics². Nous verrons quelles sont les institutions publiques les plus avancées en termes d'investissement socialement responsable en Belgique, quelles sont leurs exigences à ce sujet ainsi que les produits qui les intéressent le plus. Nous nous pencherons également sur ce qui les encourage dans cette voie et, au contraire, ce qui les freine.

Pour rédiger cette analyse nous avons sollicité, via questionnaire (voir document en annexe), vingt-et-un promoteurs de produits financiers socialement responsables présents sur le marché belge en 2010. Sept promoteurs ont répondu :

- BNP Paribas et Banque de La Poste (un seul questionnaire pour ces deux promoteurs)
- Banque Triodos
- Dexia
- Ethias Assurance
- ING Investment Management
- KBC Asset Manager
- Petercam.

1 Selon Belgostat : <http://www.nbb.be/belgostat/PublicatieSelectieLinker?LinkID=58000054>910000082&Lang=F

2 Par organismes parapublics, nous entendons les organismes liés à l'Etat mais qui ont une plus grande autonomie et dont les systèmes de gestion peuvent s'apparenter à ceux du privé. Il s'agit par exemple des organismes d'intérêt public (définis par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public).

Certains³ auraient bien voulu répondre à notre questionnaire mais n'avaient pas de réponses à nous donner, soit parce qu'ils n'ont pas eu de contact avec les institutions publiques belges en 2010, soit parcequ'ils ne disposaient pas des réponses aux questions posées. D'autres⁴ ont refusé de nous répondre, par manque de temps ou d'intérêt.

2. Qui ?

Les promoteurs interrogés ont déclaré avoir été contactés par 95 institutions publiques en 2010, dont 57 communes, 31 organismes parapublics, 3 services régionaux, 2 services provinciaux et 2 services fédéraux.

D'après ces résultats, il semblerait que les communes et les organismes parapublics soient les institutions publiques les plus avancées sur le plan de l'ISR. En ce qui concerne les communes, il est probable que l'ordonnance bruxelloise du 1er juin 2006 ait joué un rôle incitateur. En effet, cette ordonnance de la Région Bruxelles-Capitale oblige tous les services régionaux ainsi que les communes de cette circonscription à prendre en compte « des critères sociaux, éthiques ou environnementaux » pour le placement d'au moins 10% des actifs qu'ils investissent sur les marchés financiers. Outre cette mesure juridique innovante, des initiatives citoyennes tentent de pousser les communes à avoir une gestion plus responsable et cohérente des deniers publics. Il s'agit par exemple du réseau « Mayors For Peace » et de la campagne « Ça passe par ma commune » qui incitent les dirigeants à choisir des produits financiers et bancaires qui répondent à des critères ISR. Toujours sous la pression citoyenne, certaines communes belges se sont engagées dans des initiatives très concrètes en faveur de l'ISR. En adhérant au programme « Commune pour la Birmanie » par exemple, les villes s'engagent à couper les liens qui les relient à des entreprises actives en Birmanie et notamment en rompant avec les fonds de placement qui investissent dans ces entreprises. Hypothétiquement, il semblerait que la proximité avec les citoyens soit un facteur qui encourage les communes, plus que les autres administrations publiques, à investir dans l'ISR.

Cependant, même s'il n'existe pas de telles initiatives aux autres niveaux politiques⁵, il n'en demeure pas moins que des services provinciaux, régionaux et fédéraux adoptent eux aussi certains comportements financiers responsables. Les Régions de Flandres et de Bruxelles-Capitale ainsi que des services fédéraux ont des fonds de placement ISR par exemple. Certes, les promoteurs de produits ISR ont déclaré avoir eu plus de contacts avec les communes et les organismes parapublics qu'avec les autres institutions publiques, mais il faut prendre en compte que ces premières sont plus nombreuses, ce qui peut aussi expliquer les chiffres déclarés par les promoteurs. Enfin, il se pourrait bien que la demande du fédéral en ISR soit plus ancienne que celle des communes, ce qui signifierait que les services fédéraux sont déjà fournis en ISR et qu'ils ne contactent plus autant les promoteurs de produits ISR. En effet, le Réseau Financement Alternatif et Netwerk Vlaanderen avaient réalisé en 2009 une enquête sur la gestion des deniers publics selon des critères de responsabilité⁶ pour laquelle ils avaient interrogé oralement des promoteurs de produits ISR et ces derniers avaient massivement déclaré que c'étaient les services fédéraux qui s'adressaient le plus à eux pour investir dans l'ISR. De plus, les réponses à notre

3 Parmi ceux-ci nous avons : Amundi Asset Management (filiale du Crédit Agricole), Argenta, Aviva Investors, Banque du Luxembourg Fund Research & Asset Management, Banque Sarasin & Cie, Delta Lloyd Asset Management, Ethias Banque, Kleinwort Benson Investors, Pictet Funds et VDK Spaarbank.

4 Les promoteurs Axa, Banque Degroof, Lombard Odier Darier Hentsch, Black Rock Merrill Lynch et Crelan (filiale du Crédit Agricole).

5 A part la Région wallonne qui se démarque par l'ambitieux objectif annoncé dans la Déclaration de politique régionale wallonne pour la législature 2009-2014. Il s'agit d'obliger la Région et les communes d'investir progressivement une part croissante de leurs avoirs dans des véhicules financiers qui répondent à des critères de durabilité environnementale, éthique et sociale (20% en 2012, 30% en 2014,...).

6 Réseau Financement Alternatif et Netwerk Vlaanderen, *Le gouvernement et l'Investissement Socialement Responsable : un état des lieux. Evaluation de la gestion des fonds publics selon des critères sociaux, environnementaux et éthiques*, 2009. Etude consultable en ligne : <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/001/926.pdf>

questionnaire révèlent que les promoteurs estiment la demande en ISR des communes comme étant en hausse tandis que celle du fédéral se serait stabilisée. Nous pouvons donc penser qu'il y a une évolution de la demande en ISR des institutions publiques. Celle des communes est plus récente et prometteuse tandis que celle du fédéral est plus ancienne et stable aujourd'hui.

3. Comment ?

a) Quelle est la qualité des produits ISR que recherchent les institutions publiques ?

Lorsque l'on demande aux promoteurs si les institutions publiques ont des exigences extrafinancières particulières, ils sont plus des deux tiers à déclarer qu'elles veulent de la transparence. C'est le critère extrafinancier qu'elles semblent le plus réclamer.

Les critères positifs sont aussi une source de préoccupation des clients publics car plus de la moitié des promoteurs affirment qu'ils exigent d'eux l'utilisation de critères visant à sélectionner les entreprises les plus performantes sur un aspect précis de la gestion socialement responsable. De plus, d'après les promoteurs, aucun de leurs clients publics ne se cantonne à la prise en compte de critères d'exclusion de certains secteurs d'activité ou de certaines entreprises. Lorsque des critères d'exclusion sont exigés, des critères positifs le sont également. Nous pourrions alors conclure que les institutions publiques cherchent des investissements responsables de qualité, qui ne font pas qu'exclure certains secteurs de production, mais qui cherchent également à sélectionner les entreprises les plus performantes sur les plans social, environnemental et de la gouvernance.

Cependant, il semble que la prise en compte de critères positifs par les institutions publiques se limite à demander un panier d'actions d'entreprises « durables » ou « éthiques », sans qu'elles ne cherchent à connaître la méthodologie utilisée. En effet, lors de l'étude du Réseau Financement Alternatif et de Netwerk Vlaanderen de 2009⁷ les promoteurs interrogés disaient que dans la plus grande majorité des cas, les institutions publiques qui voulaient investir responsablement demandaient des fonds « éthiques », « durables » ou « socialement responsables » et se contentaient de lire les documents commerciaux correspondants sans chercher à imposer leur propre définition d'un investissement socialement responsable. Cette passivité comporte un risque pour les institutions publiques, celui de ne pas obtenir un investissement socialement responsable de qualité en ce qui concerne les critères extrafinanciers.

Notons également que seulement deux promoteurs ont déclaré avoir des clients publics qui souhaitent investir solidairement, c'est-à-dire en reversant tout ou partie des bénéfices obtenus par leurs investissements à des activités de l'économie sociale.

b) Quels sont les produits financiers qui intéressent les institutions publiques ?

Notre enquête a révélé que les institutions publiques ne s'intéressent pas aux mêmes fonds d'investissement selon l'échelon auquel elles appartiennent. Ainsi, les fonds à long terme attirent davantage les services régionaux et fédéraux tandis que les fonds à court terme intéressent plus les communes et les organismes parapublics. Cela peut s'expliquer par le fait que les communes ont besoin de liquidités, donc de produits d'investissement de court terme, contrairement aux régions et aux services fédéraux qui peuvent davantage se permettre d'investir sur plusieurs années.

Certains produits réussissent cependant à répondre aux besoins de toutes les institutions publiques, il s'agit des fonds monétaires, des produits structurés et des mandats de gestion. Les fonds monétaires sont les produits financiers qui attirent le plus les institutions publiques (toutes catégories confondues) car ils sont les moins risqués et les institutions publiques sont des

⁷ Ibid.

investisseurs prudents qui cherchent avant tout la sécurité et la flexibilité. Les produits structurés intéressent aussi les institutions publiques car leur composition est modulable selon le degré de risque qu'elles souhaitent prendre et car ils permettent de diversifier l'investissement. Cependant, ces produits ne garantissent pas leur qualité extrafinancière dans le temps car une fois le portefeuille d'actions constitué, le gestionnaire ne peut plus le modifier. Or, si la valeur extrafinancière d'une entreprise se dégrade par la suite, le fonds perd sa qualité extrafinancière sans que le gestionnaire ne puisse y remédier. Enfin, les mandats discrétionnaires offrent une grande souplesse aux institutions publiques qui peuvent ainsi créer leurs propres produits financiers personnalisés, raison pour laquelle elles apprécient ce type de produit.

4. Pourquoi ?

a) Quelles sont les motivations des institutions publiques à investir dans l'ISR ?

Lorsque l'on demande aux promoteurs de produits ISR quelles sont, selon eux, les principales motivations des institutions publiques lorsqu'elles veulent investir en ISR, ils répondent majoritairement que c'est pour la combinaison du rendement financier et sociétal que permettent ces produits.

Il semblerait que le facteur politique importe également de manière significative. En effet, la volonté d'envoyer un signe positif aux électeurs peut être une motivation importante pour les décideurs politiques.

Notons que trois promoteurs déclarent que si leurs clients publics investissent dans des produits ISR, c'est parce qu'ils les y ont incité. C'est un point tout à fait encourageant de constater que certains promoteurs de produits financiers conseillent à leurs clients publics d'investir dans ce type de produits.

En conclusion, il semblerait que l'investissement dans des produits ISR soit un véritable choix pour les institutions publiques. En effet, seul un promoteur estime que les institutions publiques investissent responsablement dans le but de respecter la loi. Les institutions publiques ne se sentiraient donc pas contraintes, juridiquement en tout cas, de placer leurs réserves financières dans des produits ISR. Au niveau la Région Bruxelles-Capitale et de ses communes, cela peut être interprété comme un point négatif puisque cela indique un certain échec de l'ordonnance bruxelloise du 1er juin 2006, mais aussi comme un point positif car cela montre que les institutions publiques qui investissent responsablement comprennent d'elles-mêmes l'intérêt que peut avoir l'ISR, même si ce n'est qu'un intérêt politique dans certains cas.

b) Quels sont les freins à l'ISR des institutions publiques ?

Selon les promoteurs qui ont répondu à notre questionnaire, les deux principaux freins qui retiennent les institutions publiques d'investir dans l'ISR sont clairement le manque d'intérêt qu'elles portent pour ces produits et, dans une moindre mesure, leur méconnaissance de l'offre ISR. Il y aurait donc un grand avantage à communiquer davantage autour de ce type d'investissement. Certains promoteurs tentent de faire connaître ce type de produits ainsi que leurs avantages financiers et extrafinanciers, mais les défenseurs de la finance responsable et les citoyens ont aussi un rôle à jouer dans cette prise de conscience. Il faudrait notamment accentuer la communication sur le fait que l'ISR propose des produits financiers qui combinent le rendement financier et sociétal, puisque selon les réponses à notre enquête, il s'agit du principal stimulant des institutions publiques.

Outre ces deux obstacles majeurs (manque d'intérêt et méconnaissance de l'offre), il semblerait que la peur des institutions publiques de voir leurs rendements diminuer en investissant dans l'ISR soit aussi une source d'appréhension, selon les promoteurs interrogés.

A contrario, il ne semble pas que la peur d'un risque plus élevé ne soit une raison pour laquelle les institutions publiques investissent encore peu dans l'ISR, à en croire les réponses récoltées. En effet, un seul promoteur a jugé que certaines institutions publiques étaient freinées par cet a priori sur l'ISR. Par contre, deux promoteurs estiment que les institutions publiques sont freinées par leur conservatisme qui les empêche d'innover en ce qui concerne la gestion des deniers publics. Et, observations plus fondamentales, l'offre ne serait pas adaptée aux institutions publiques selon un promoteur et le cadre législatif ne serait pas suffisamment clair selon un autre promoteur.

Pour conclure, les promoteurs de notre panel perçoivent une méconnaissance générale de l'ISR par les institutions publiques qui les empêche d'avoir un intérêt pour ce type d'investissement selon eux. Un promoteur concluait par exemple que « le maître mot est la pédagogie ». Les résultats de notre enquête semblent lui donner tout à fait raison. Certains pensent qu'il faudrait obliger les institutions publiques à placer leur argent selon des critères de responsabilité sociale, c'est la voie qu'a ouverte l'ordonnance bruxelloise du 1er juin 2006, ou même simplement les obliger à publier les montants qu'elles investissent en ISR, cela augmenterait sûrement la pression médiatique et électorale.

Le SPP Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie sociale a par ailleurs entamé un travail de normalisation de l'appellation « ISR » des produits financiers, ce qui permettrait d'éclaircir ce terme et de lui donner davantage de légitimité. Mais à l'heure actuelle, le projet de loi n'est qu'une ébauche. Le Réseau Financement Alternatif a d'ailleurs contribué à la réflexion de ce projet de loi en rédigeant le rapport « *Définition d'une norme légale d'investissement socialement responsable* »⁸ à la demande de ce SPP.

5. Conclusion

Malgré notre échantillon de réponses limité, nous avons pu dresser un aperçu des caractéristiques de la demande en ISR des institutions publiques. Aujourd'hui, si la mouvance de l'ISR a été lancée, il reste encore un long chemin à parcourir avant d'obtenir une gestion des deniers publics qui soit convaincante du point de vue de la responsabilité et de la cohérence de l'action publique. Le système financier belge a les outils pour permettre aux institutions publiques d'améliorer leur gestion de l'argent public. Il faut alors amplifier le travail de pédagogie et d'incitation citoyenne pour que nos pouvoirs publics se conforment davantage aux engagements qu'ils prennent.

Coralie Marcelo
mai 2011



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE

Le Réseau Financement Alternatif est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.

Réseau Financement
Alternatif
Ensemble, changeons la finance

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financement Alternatif pour développer et promouvoir la finance éthique et solidaire.

⁸ Bernard Bayot, Alexandra Demoustiez et Steven Coeckelbergh, *Cahier FINANcité*, n°12, « Définition d'une norme légale d'investissement socialement responsable », Réseau Financement Alternatif, Bruxelles, Décembre 2008. Rapport consultable en ligne <http://www.ecosocdoc.be/static/module/bibliographyDocument/document/001/297.pdf>

Annexe : Questionnaire sur la demande en ISR des institutions publiques soumis à des promoteurs de produits financiers et bancaires socialement responsables.

<p align="center">Questionnaire sur les demandes des administrations publiques Réseau Financement Alternatif</p>

Nous vous remercions grandement pour votre collaboration.

1 – Parmi ces administrations publiques, combien vous ont contactées en 2010 pour investir dans l'ISR ? (réponse numérique)

communes	provinces	régions	fédéral	organismes parapublics

2 – En général, lorsqu'elles souhaitent investir dans l'ISR, ces administrations ont-elles des exigences spécifiques en ce qui concerne les critères extra-financiers suivants ? (mettre un "x" dans les cases les plus pertinentes)

oui, des critères positifs (best-in-class)	oui, des critères d'exclusion	oui, des critères de solidarité	oui, des critères de transparence	oui, des autres critères (préciser)	non, elles se contentent de regarder l'offre proposée

3 - A quels produits ISR les différentes administrations publiques portent-elles le plus d'intérêt ? (mettre un "x" dans les cases les plus pertinentes)

	communes	provinces	régions	fédéral	parapublics
fonds obligataires					
fonds d'investissement de long terme					
fonds d'investissement de court terme					
fonds monétaires					
fonds d'assurance					
produits structurés					
mandats discrétionnaires					
comptes d'épargne					
comptes à terme (ou dépôt à terme)					

4 – Selon vous, quels sont les principaux freins qui retiennent les différentes administrations publiques d'investir dans l'ISR ? (mettre un "x" dans les cases les plus pertinentes)

pertinentes)

	communes	provinces	régions	fédéral	parapublics
méconnaissance de l'offre existante					
conservatisme pratique (contre tout changement)					
peur que le rendement soit plus faible					
peur que le risque soit plus élevé					
offre non adaptée à leurs besoins financiers					
absence d'un cadre législatif clair					
pas d'intérêt pour ces produits					
autres (préciser)					

5 – Selon vous, quelles sont les principales motivations qui poussent les différentes administrations publiques à investir dans l'ISR ? (mettre un “x” dans les cases les plus pertinentes)

	communes	provinces	régions	fédéral	parapublics
conviction idéologique					
afin de marquer politiquement					
pour respecter la loi					
leur banquier / gestionnaire les y a incité					
par combinaison du rendement financier et sociétal					
autres (préciser)					

6 – Selon vous, comment a évolué l'intérêt pour l'ISR des administrations publiques depuis une dizaine d'années ? (mettre un “x” dans les cases les plus pertinentes)

	en hausse	en baisse	stable	je ne sais pas
communes				
provinces				
régions				
fédéral				
parapublics				

7 - Pouvez-vous remplir le tableau ci-dessous avec les données actualisées au 31/12/2010 ? (réponse numérique) **Les données seront conservées de manière CONFIDENTIELLE par le RFA. Seules des données anonymisées et compilées sont susceptibles d'être publiées.**

	types de produits	nombre de clients	montant des actifs
communes			
provinces			
régions			
fédéral			
parapublics			

8 - Commentaires et avis supplémentaires :