

LIGNES DIRECTRICES SUR LE GOUVERNEMENT D'ENTREPRISE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

PROJET POUR CONSULTATION PUBLIQUE – MAI 2014

Le présent document contient un projet de texte de Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, révisé en 2014 par le Groupe de travail de l'OCDE sur l'actionnariat public et la privatisation. Il s'agit d'un projet encore en devenir, mis en ligne pour consultation afin de recueillir les avis des représentants des organisations patronales et syndicales, de la société civile, des pays partenaires de l'OCDE et des autres parties prenantes concernées. Ce document est sans préjudice de la version finale qui sera approuvée par le Groupe de travail.

Les Lignes directrices adoptées en 2005 constituent une norme internationalement acceptée sur la manière dont les pouvoirs publics doivent exercer leur fonction d'actionnaire des entreprises publiques. Elles font actuellement l'objet d'une mise à jour destinée à prendre en compte les évolutions survenues depuis l'adoption des Lignes directrices ainsi que des enseignements tirés de l'expérience acquise par un nombre croissant de pays ayant pris des dispositions pour mettre en œuvre les recommandations qu'elles contiennent.

Les commentaires peuvent être transmis jusqu'au 8 septembre à l'adresse suivante : StateOwnedEnterprises@oecd.org. Tous les commentaires reçus à cette date seront publiés en ligne, sauf demande contraire.

PREAMBULE

1. Dans nombre de pays de l'OCDE, les entreprises publiques représentent une fraction substantielle du PIB, de l'emploi et de la capitalisation boursière. Dans un certain nombre de pays non Membres, le secteur public revêt une grande importance, au point d'occuper parfois une place prépondérante dans l'économie. Ces pays ont bien souvent entrepris de réformer les modalités d'organisation et de gestion de leurs entreprises publiques, et ils se sont tournés vers les pays de l'OCDE pour échanger des expériences et appuyer les réformes. Par ailleurs, dans tous les pays, les entreprises publiques sont très nombreuses dans les services aux collectivités et les secteurs d'infrastructure tels que l'énergie, les transports ou les télécommunications, dont les performances sont très importantes pour de larges segments de la population et pour les autres catégories d'entreprises. En conséquence, le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques joue un rôle fondamental pour garantir que ces dernières vont apporter une contribution positive à l'efficacité économique et à la compétitivité. Dans les pays de l'OCDE, l'expérience a également montré qu'un gouvernement d'entreprise satisfaisant des entreprises publiques était une condition préalable importante à une privatisation économiquement efficace, dans la mesure où il rend ces entreprises plus attrayantes pour des acquéreurs potentiels ou contribue à améliorer leur valorisation.

2. La logique de la participation de l'État dans des sociétés commerciales a évolué au fil du temps, en fonction des pays et des secteurs d'activité, et elle s'articule souvent autour d'un faisceau d'intérêts sociaux, économiques et stratégiques, qu'il s'agisse de politique industrielle, de développement régional, d'offre de services publics ou encore de l'existence de monopoles dits « naturels ». Au cours des dernières décennies toutefois, la mondialisation des marchés, l'évolution technologique et la déréglementation de marchés autrefois monopolistiques ont conduit à une refonte et à une restructuration du secteur public. Ces évolutions sont étudiées dans un certain nombre de rapports publiés par l'OCDE dont se sont inspirés les rédacteurs des présentes Lignes directrices¹.

3. Les *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* ont été publiées pour la première fois en 2005. En 2014, le Comité sur la gouvernance d'entreprise de l'OCDE acharné son organe subsidiaire, le Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation, de réexaminer et de réviser cet instrument à la lumière des enseignements tirés de pratiquement dix années de mise en application. Un rapport destiné à faire le point sur les évolutions survenues depuis 2005 dans les pays de l'OCDE concernant les dispositions régissant le gouvernement d'entreprise et l'actionnariat public avait préalablement été établi : les auteurs concluaient qu'à quelques exceptions près, les pays examinés avaient engagé des efforts de réforme allant dans le sens des Lignes directrices². S'appuyant sur les résultats de ces travaux, le Groupe de travail est alors arrivé à la conclusion que les Lignes directrices devaient continuer à représenter une source d'inspiration exigeante pour les détenteurs d'entreprises publiques et servir de référence pour la poursuite des réformes.

4. La Banque mondiale et la République de Lituanie sont considérés comme des Participants au Groupe de travail ayant le statut d'observateur, et un certain nombre d'autres pays (notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Colombie, la Lettonie et la Russie) ont pris part en qualité d'Invités à de

¹ « Transparence et Responsabilité : Guide pour l'État actionnaire », OCDE, 2011 ; « Competitive Neutrality : Maintaining a Level Playing Field Between Public and Private Businesses », OCDE, 2012 ; « Boards of Directors of State-Owned Enterprises », OCDE, 2013 ; et « Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices », OCDE, 2014.

² « Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005 », OCDE, 2010.

nombreuses réunions du Groupe de travail. Les pays suivants ont participé, en qualité d'Associés (jouissant des mêmes droits et investis des mêmes obligations que les pays Membres de l'OCDE), à la révision des Lignes directrices et officiellement adhéré à l'instrument révisé : la Colombie, la Lettonie et la Russie [autres à ajouter]. De vastes consultations des parties prenantes ont été organisées pendant la révision des Lignes directrices. Des projets de texte ont été publiés sur le site Internet de l'OCDE afin de recueillir les commentaires d'organisations patronales et syndicales, de représentants de la société civile et des milieux universitaires ainsi que de gouvernements de pays non membres, qui ont été nombreux, utiles et constructifs.

5. Pour exercer ses responsabilités d'actionnaire, l'État a intérêt à utiliser des outils applicables au secteur privé, en particulier les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. Les lignes directrices ont vocation à compléter les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, avec lesquels elles sont entièrement compatibles. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les entreprises publiques cotées. On peut considérer que les Lignes directrices contiennent, à l'intention des entreprises à capitaux exclusivement publics aussi, des conseils sur la manière dont les pouvoirs publics peuvent s'assurer qu'elles sont comptables de leur gestion devant le grand public tout autant que les entreprises cotées le sont vis-à-vis de leurs actionnaires.

6. Les entreprises publiques posent également un certain nombre de problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise. L'une de ces difficultés tient au fait que les entreprises publiques peuvent souffrir au moins autant d'ingérences politiques directes indues que de la passivité totale ou de la distance de l'État actionnaire. On assiste quelquefois aussi à une dilution des responsabilités. Les entreprises publiques sont souvent à l'abri de deux menaces qui sont essentielles au contrôle de la gestion dans le secteur privé, à savoir la menace d'une OPA et celle d'une faillite. Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernement d'entreprise proviennent de l'existence, en matière de responsabilité des performances des entreprises publiques, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs (dirigeants, conseil d'administration, entité actionnaire, ministères, pouvoirs publics) où les mandats réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains. Structurer cette chaîne complexe de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et un gouvernement d'entreprise de qualité constitue un vrai défi.

7. Ces Lignes directrices ayant pour vocation de fournir des conseils d'ordre général pour aider les pouvoirs publics à améliorer les performances des entreprises publiques, la décision de les appliquer au gouvernement d'entreprises publiques particulières devra être prise avec pragmatisme. Par exemple, l'expression « *entité actionnaire* » désigne toute entité publique chargée de faire valoir les droits de l'État actionnaire, qu'il s'agisse d'une direction spécifique d'un ministère, d'un organisme autonome ou de toute autre entité. La notion de « conseil d'administration » telle qu'elle est utilisée dans le présent document renvoie aux différents modèles de conseils que l'on rencontre. Dans le système dualiste classique que l'on trouve dans certains pays, le terme « conseil d'administration » désigne le « conseil de surveillance », alors que dans les pays où le système ne comporte qu'un seul organe, le terme « d'administrateur » renvoie généralement aux « administrateurs n'exerçant aucune fonction de direction ». Enfin, les Lignes directrices doivent être considérées comme un instrument intégré. Plusieurs des recommandations qu'elles contiennent ont été conçues pour être mises en œuvre en même temps que d'autres et pourraient, si elles étaient appliquées séparément, n'avoir que peu, voire pas d'effet, sur la qualité du gouvernement d'entreprise.

8. Le corps du texte est divisé en deux grandes parties. Les Lignes directrices proprement dites sont présentées en première partie, réparties en six sections : I) Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace, II) L'État actionnaire, III) Égalité de traitement entre les actionnaires, IV) Relations avec les parties prenantes, V) Transparence et diffusion de l'information, enfin, VI) Responsabilités du conseil d'administration. Chaque Ligne directrice est énoncée en caractères italiques gras en tête de chacune de ces sections, suivi d'un certain nombre de sous-rubriques. Dans la

seconde partie du document, les Lignes directrices sont reprises et complétées par des notes explicatives qui les commentent afin d'en expliciter la logique à l'intention des lecteurs. Ces notes explicatives peuvent aussi mentionner certaines tendances couramment observées et proposent d'autres méthodes de mise en œuvre possibles, ainsi que des exemples pouvant être utiles dans l'application des Lignes directrices.

DRAFT

CHAMP D'APPLICATION ET DEFINITIONS

9. Les Lignes directrices demeurent une « Recommandation de l'OCDE », à savoir un ensemble de lignes directrices et pratiques exemplaires à caractère non contraignant auxquelles les membres de l'OCDE et les pays associés ont déclaré adhérer. Elles contiennent des orientations visant généralement tous les actifs détenus par le secteur public. Elles ne sont cependant pas universellement applicables et tous les éléments composant la recommandation ne s'appliquent pas à tous les contextes. La présente section vise à passer en revue un certain nombre de questions que les actionnaires d'entreprises doivent se poser et d'arbitrages qu'ils doivent opérer pour déterminer si les Lignes directrices sont applicables.

10. **Participation et contrôle.** Les Lignes directrices s'appliquent aux entreprises qui sont effectivement contrôlées par l'État, soit parce qu'il détient la majorité des actions assorties d'un droit de vote, soit parce qu'il exerce un contrôle équivalent par d'autres voies. On se trouve par exemple dans ce cas lorsque les dispositions légales ou les statuts de la société prévoient un contrôle permanent par l'État d'une entreprise dans laquelle il détient une participation minoritaire ou de son conseil d'administration. Certaines situations limites doivent être examinées au cas par cas, notamment lorsque le montant des actions spécifiques à détenir pour exercer le contrôle est fonction des pouvoirs que celles-ci confèrent à l'État. On peut également considérer que les Lignes directrices s'appliquent à des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation minoritaire si la structure de ces entreprises ou celle du marché confère à ce dernier un pouvoir d'influence non négligeable. À l'inverse, les actifs d'une entreprise détenus indirectement par des gestionnaires d'actifs agissant indépendamment de l'État ne sont normalement pas considérés comme des entreprises publiques. Les différents modes d'exercice du contrôle des entreprises par l'État qui existent soulèveront également des questions de gouvernance différentes.

11. **Définition d'une entreprise publique.** Une définition très large de ce qu'est une entreprise publique, celle retenue par exemple par les statisticiens qui établissent les comptes nationaux, englobe toutes les entités publiques autonomes qui tirent au moins la moitié de leur revenu de la vente de biens et de services et établissent des budgets et des bilans autonomes. Néanmoins, la plupart des administrations nationales se réfèrent à une notion plus étroite qui, dans bien des cas, trouve son ancrage dans la législation relative aux entreprises publiques. Aux fins des Lignes directrices, toute entité publique reconnue comme entreprise en vertu de la législation nationale devrait être considérée comme une entreprise publique. Sont donc incluses dans cette catégorie les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions. Par ailleurs, les sociétés de service public, dotées de la personnalité juridique en vertu d'une législation spécifique, devraient être considérées comme des entreprises publiques dès lors que leur objet et leurs activités présentent dans une large mesure un caractère commercial. La décision de considérer comme des entreprises publiques d'autres entités détenues par l'État devra reposer sur une appréciation de la situation, notamment du caractère plus ou moins prononcé de leur orientation vers le marché. Ainsi, les entités ayant principalement pour objet d'exercer les pouvoirs dont l'État est investi ne sont généralement pas considérées comme des entreprises publiques.

12. **Activités économiques.** Les Lignes directrices sont principalement applicables aux entreprises publiques exerçant des activités économiques. Par activité économique, on entend toute activité supposant l'offre de biens ou de services sur un marché donné et pouvant, du moins en principe, être exercée par un acteur privé aux fins de réaliser des bénéfices. La structure du marché (notamment le fait qu'il s'agisse d'un marché ouvert à la concurrence, d'un oligopole ou d'un monopole) n'est pas déterminante pour décider si une activité doit être considérée comme une activité économique. Les redevances d'utilisation obligatoires imposées par l'État doivent normalement être assimilées à une vente de biens ou de services sur le marché.

13. **Activités ouvertes à la concurrence.** Les activités ouvertes à la concurrence constituent un sous-ensemble des activités économiques. Elles supposent la vente de biens et de services sur des marchés sur lesquels la concurrence avec d'autres entreprises existe déjà ou sur lesquels la concurrence pourrait apparaître compte tenu des lois et réglementations en vigueur. Les Lignes directrices sont applicables aux entreprises publiques se livrant à des activités ouvertes à la concurrence, soit de manière exclusive, soit parallèlement à la poursuite d'objectifs de politique publique.

14. **Objectifs de politique publique.** Aux fins du présent document, les objectifs de politique publique renvoient aux exigences de performance spécifiques imposées aux entreprises publiques autres que la maximisation des bénéfices et de la valeur actionnariale. Il peut s'agir par exemple d'obligations de service universel (lorsque celles-ci ne sont pas prévues par une réglementation sectorielle) et d'objectifs de politique sectorielle bien définis. Dans de nombreux cas, des objectifs de politique publique qui auraient pu être atteints par des organismes publics ont été assignés à une entreprise publique pour des raisons d'efficacité ou pour d'autres motifs. Des « attentes » définies de manière plus générale et communiquées aux entreprises publiques, ayant trait par exemple à leur responsabilité sociale, peuvent, ou non, selon le contexte national, être considérées comme relevant d'objectifs de politique publique.

15. **Niveau d'administration.** Les entreprises dans lesquelles les droits de l'État actionnaire sont exercés au niveau central ou fédéral devraient être considérées comme des entreprises publiques. Les entreprises détenues par des administrations de niveau infranational ne doivent normalement pas, en fonction du contexte et de la législation nationale, être assimilées à des entreprises publiques. S'il se peut qu'elles ne soient pas placées sous le contrôle de l'administration centrale, elles devraient néanmoins être encouragées à exercer leur fonction d'actionnaire et à suivre les recommandations énoncées dans les Lignes directrices qui leur sont applicables. Dans les États à structure fédérale, il peut sembler justifié d'appliquer les Lignes directrices aux entreprises détenues au niveau des « États » auxquels la Constitution confère d'importants pouvoirs souverains. Aux niveaux local et municipal, il convient de ne pas perdre de vue que certaines sections des Lignes directrices visent une situation dans laquelle les organismes qui exercent les droits dévolus aux actionnaires détiennent de vastes pouvoirs en matière de réglementation, de fiscalité, etc., pouvoirs risquant d'entrer en contradiction avec leur rôle d'actionnaire.

16. **Conseil d'administration des entreprises publiques.** Certaines entreprises publiques ont un système dualiste dans lequel les fonctions de direction et de surveillance sont confiées à deux organes différents. D'autres ont un système ne comportant qu'un seul organe dans lequel des administrateurs exerçant des fonctions de direction sont, ou non, autorisés à siéger. Aux fins du présent document, le terme « conseil d'administration » désigne l'organe exerçant les fonctions de direction de l'entreprise et de surveillance des dirigeants. Dans beaucoup de pays, des administrateurs « indépendants » siègent aux conseils d'administration des entreprises publiques, mais la portée et la définition de la notion d'indépendance varie considérablement selon le contexte juridique et les codes de gouvernement d'entreprise prévalant au niveau national.

17. **Directeur général (DG).** Le DG est le plus haut dirigeant de l'entreprise, responsable de la gestion des activités de l'entreprise, principale courroie de transmission entre le conseil d'administration et les unités opérationnelles de l'entreprise, chargé de mettre en œuvre la stratégie définie par le conseil d'administration. Dans les entreprises dotées d'un système dualiste, le DG préside le directoire.

18. **Entreprises publiques cotées.** Certaines sections des Lignes directrices sont spécialement consacrées aux « entreprises publiques cotées ». Aux fins du présent document, l'expression « entreprises publiques cotées » renvoient aux entreprises publiques dont les actions assorties d'un droit de vote sont négociées en bourse. Dans certains pays, les entreprises publiques ayant émis des actions préférentielles et/ou des titres de créance négociables en bourse peuvent être considérées comme cotées. Le champ d'application des exigences de portée générale en matière de gouvernement d'entreprise est dans certains

cas élargi aux entreprises appartenant à cette catégorie, auquel cas les Lignes directrices devraient normalement leur être appliquées.

DRAFT

I. MOTIFS JUSTIFIANT L'ACTIONNARIAT PUBLIC

L'État exerce ses droits d'actionnaire d'entreprises publiques au nom de l'intérêt général. Il lui appartient donc d'évaluer soigneusement et de rendre publics les objectifs de politique publique motivant sa participation, et de soumettre ceux-ci à des réexamens périodiques.

- A. Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État et le rôle de ce dernier dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont ils mettent en œuvre cette stratégie actionnariale.
- B. La politique actionnariale doit faire l'objet de procédures adéquates de redevabilité politique et être portée à la connaissance du public. L'État doit réévaluer à intervalles réguliers sa politique actionnariale.
- C. Les pouvoirs publics doivent préciser les motifs justifiant la participation de l'État dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Tous les objectifs de politique publique d'une entreprise publique ou d'un groupe d'entreprises publiques doivent être clairement prescrits par les autorités compétentes et portés à la connaissance du public.

II. L'ÉTAT DANS SON RÔLE D'ACTIONNAIRE

L'État doit se comporter en actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que le gouvernement des entreprises publiques est exercé de façon transparente et responsable, avec tout le professionnalisme et l'efficacité nécessaires.

- A. Les pouvoirs publics doivent simplifier et rationaliser les formes juridiques sous lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités. Leurs pratiques opérationnelles doivent obéir aux normes communément acceptées.
- B. Les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et doivent leur laisser une complète autonomie pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés.
- C. L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et doit respecter leur indépendance.
- D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'administration. Il doit être centralisé au sein d'une fonction actionnariale unique ou, lorsque cela n'est pas possible, confié à une instance de coordination. Cette « entité actionnaire » doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations.
- E. L'entité actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.
- F. En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État doit exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque société. Ses responsabilités principales consistent à :
 - 1. Être représenté aux assemblées générales des actionnaires et exercer effectivement les droits de vote ;
 - 2. Instaurer des procédures méthodiques, transparentes et fondées sur le mérite de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'État, et participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques ;
 - 3. Organiser et suivre l'exécution des mandats et la réalisation des objectifs globaux des entreprises publiques, y compris des objectifs financiers, des objectifs ayant trait à la structure du capital et des niveaux de tolérance à l'égard du risque ;
 - 4. Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information permettant à l'entité actionnaire de suivre, de vérifier et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et suivre l'observation des normes de gouvernement d'entreprise applicables ;
 - 5. Élaborer, pour chaque entreprise publique, une politique de diffusion de l'information décrivant les informations devant être rendues publiques, les canaux de diffusion adéquats et les procédures destinées à garantir la qualité de l'information ;

6. Lorsque le système juridique et le niveau de participation de l'État le permettent, entretenir un dialogue permanent avec les auditeurs externes et les organes spécifiques de contrôle de l'État ;
7. Veiller à ce que, pour tous les membres du conseil d'administration des entreprises publiques, les mécanismes de rémunération tiennent compte des intérêts à long terme de la société et puissent attirer et retenir des professionnels qualifiés.

DRAFT

III. LES ENTREPRISES PUBLIQUES SUR LE MARCHÉ

Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leurs activités doit garantir des règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques et celles du secteur privé sont en concurrence, afin d'éviter les distorsions du marché.

A. Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités, en particulier en matière de réglementation du marché.

B. Les parties prenantes, y compris les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces auprès d'instances judiciaires ou arbitrales impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.

C. Lorsqu'une entreprise publique poursuit en même temps des objectifs commerciaux et des objectifs de politique publique, elle doit continuer d'observer des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information sur la structure de ses coûts, ce qui peut être facilité, lorsque cela est réalisable et efficace, en créant une séparation structurelle entre les activités commerciales et les activités de politique publique. Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés sur le budget de l'État et portés à la connaissance du public.

D. Les entreprises publiques ne doivent pas être dispensées de respecter la législation, les codes des impôts et les réglementations de portée générale. À l'inverse, elles ne doivent pas être assujetties à des obligations financières ou opérationnelles pouvant les désavantager de manière significative par rapport aux entreprises privées se trouvant dans une situation similaire.

E. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par des entreprises publiques doivent être soumises aux conditions du marché pour ce qui est de l'accès aux capitaux d'emprunt et aux fonds propres. En particulier :

1. Les relations que les entreprises publiques entretiennent avec l'ensemble des institutions financières et entreprises publiques non financières doivent être fondées sur des règles purement commerciales.
2. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par des entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'un soutien financier indirect, notamment de financements préférentiels, d'arriérés d'impôt ou de crédits commerciaux indûment consentis par d'autres entreprises publiques.
3. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par les entreprises publiques doivent obligatoirement produire des taux de rendement conformes, compte tenu des conditions dans lesquelles elles sont exercées, à ceux obtenus par des entreprises privées concurrentes.

F. Lorsque des entreprises publiques prennent part à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, la procédure suivie doit être ouverte à la concurrence et non discriminatoire et encadrée par des normes de transparence adéquates.

IV. EGALITE DE TRAITEMENT DES ACTIONNAIRES ET AUTRES INVESTISSEURS EXTERIEURS

Lorsque les entreprises publiques sont cotées en bourse ou comptent parmi leurs actionnaires des investisseurs autres que l'État, l'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

A. L'État doit tendre vers une application sans réserve des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE lorsqu'il n'est pas le seul actionnaire des entreprises publiques, et de toutes les sections applicables aux entreprises publiques lorsqu'il en est le seul actionnaire. Concernant la protection des actionnaires minoritaires,

1. L'État et les entreprises publiques elles-mêmes doivent veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable.
2. Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.
3. Les entreprises publiques doivent élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires.
4. La participation des actionnaires minoritaires aux assemblées générales doit être facilitée de sorte qu'ils soient associés aux décisions fondamentales de la société comme l'élection aux conseils d'administration.
5. Les transactions entre l'État et les entreprises publiques doivent être effectuées à des conditions conformes à celles du marché.

B. Toutes les entreprises publiques cotées et, si possible, les entreprises publiques non cotées doivent adhérer aux codes nationaux de gouvernement d'entreprise.

C. Lorsque les entreprises publiques sont tenues de poursuivre des objectifs de politique publique, toutes les parties prenantes autres que l'État doivent avoir accès à tout moment aux informations utiles relatives à ces objectifs.

D. Lorsque les entreprises publiques s'engagent dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, elles doivent, ainsi que leurs actionnaires, veiller à ce que les droits contractuels soient respectés et à ce que les différends soient réglés en temps opportun et avec impartialité.

V. RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES ET PERENNITE DE L'ENTREPRISE

L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes. Toutes les attentes de l'État vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises doivent être clairement précisées.

- A. Les pouvoirs publics, les entités actionnaires publiques et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels.
- B. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés des objectifs importants de politique publique.
- C. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent être tenus d'élaborer, d'appliquer et de faire connaître des programmes de respect des codes de déontologie internes. Ces codes doivent s'inspirer des normes nationales en vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques elles-mêmes et à leurs filiales.
- D. Lorsque l'État a des attentes vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises, celles-ci doivent être portées à la connaissance du public et les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis.
- E. Les entreprises publiques ne doivent pas être utilisées pour financer des activités politiques. Les entreprises publiques ne doivent normalement pas contribuer elles-mêmes au financement d'une campagne politique.

VI. TRANSPARENCE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION

Les entreprises publiques doivent observer des normes rigoureuses en matière de transparence et de diffusion de l'information et être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées.

- A. Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion, placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société, auxquels il devra rendre compte.
- B. Les entreprises publiques doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationalement admises. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.
- C. Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives conformes aux normes rigoureuses en matière de diffusion d'information par les sociétés et couvrant des domaines intéressants particulièrement l'État actionnaire et le grand public, y compris en particulier les activités qu'elles exercent au service de l'intérêt général. À titre d'exemple, il conviendra, eu égard aux capacités et à la taille de l'entreprise, de rendre publics :
 - 1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation (pour les entreprises entièrement détenues par l'État, tout mandat confié par l'entité actionnaire) ;
 - 2. Les résultats financiers et les résultats d'exploitation de l'entreprise, y compris les coûts et mécanismes de financement se rapportant à des objectifs de politique publique ;
 - 3. La structure de gouvernance, la structure du capital et la répartition des droits de vote de l'entreprise, notamment le contenu de tout code de gouvernement d'entreprise ou processus d'orientation stratégique ou de mise en œuvre ;
 - 4. Les informations relatives à la politique et aux niveaux de rémunération des administrateurs, aux qualifications, à la procédure de nomination et à la participation des administrateurs au conseil d'administration d'autres sociétés ainsi qu'à leur qualité d'administrateurs indépendants, reconnue ou non par le conseil d'administration de l'entreprise publique ;
 - 5. Les facteurs de risque significatifs prévisibles, ainsi que les mesures prises pour y faire face ;
 - 6. Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques, y compris les engagements contractuels et passifs éventuels résultant de partenariats public-privé ;
 - 7. Toute transaction significative avec l'État et d'autres parties liées ;
 - 8. Tout autre sujet concernant les salariés et autres parties prenantes.

- D.** L'entité actionnaire doit diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises. Les bonnes pratiques exigent le recours à la communication via le Web afin de faciliter l'accès du grand public à ces informations.

DRAFT

VII. RESPONSABILITES DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction. Le conseil d'administration doit agir en toute intégrité, et être responsable des décisions qu'il prend.

- A. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Le rôle du conseil d'administration d'une entreprise publique doit être clairement défini par la législation, de préférence en conformité avec le droit des sociétés. Le conseil d'administration doit être soumis à l'obligation de rendre pleinement compte aux propriétaires de l'entreprise, agir au mieux des intérêts de la société et traiter équitablement tous les actionnaires.
- B. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer effectivement sa fonction d'élaboration de la stratégie et de surveillance de la direction dans le cadre d'un large mandat défini par les pouvoirs publics. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général.
- C. La composition du conseil d'administration doit lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs, y compris les fonctionnaires, doivent être nommés en vertu de leurs qualifications et assumer les mêmes responsabilités légales.
- D. Les administrateurs indépendants doivent être, le cas échéant, libres de tout intérêt significatif ou de toute relation avec l'entreprise, sa direction ou l'entité actionnaire pouvant interférer avec l'exercice de leur jugement en toute objectivité.
- E. Des mécanismes doivent être institués pour éviter les conflits d'intérêts pouvant empêcher les administrateurs d'exercer leurs fonctions en toute objectivité et pour limiter les ingérences politiques dans le fonctionnement du conseil d'administration.
- F. Le président du conseil d'administration doit assumer la responsabilité de l'efficacité du conseil d'administration et, si nécessaire pour organiser la coordination avec d'autres administrateurs, faire office de relais pour les communications avec l'entité actionnaire. Le directeur général et le président du conseil d'administration doivent avoir des rôles distincts.
- G. Si la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire, il convient de prévoir des mécanismes permettant de garantir que cette représentation est effectivement exercée et qu'elle renforce les compétences, l'information et l'indépendance du conseil d'administration.
- H. Si nécessaire, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit mettre en place des comités spécialisés, composés d'administrateurs indépendants et qualifiés, destinés à aider l'ensemble du conseil à assumer ses fonctions, en particulier en matière de vérification des comptes, de gestion des risques et de rémunération. La mise en place de comités spécialisés doit permettre d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration et ne doit pas exonérer de sa responsabilité le conseil d'administration dans son entier.
- I. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle structurée de ses performances. Les résultats de l'évaluation du conseil d'administration doivent guider la procédure de nomination des administrateurs.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE I : MOTIFS JUSTIFIANT L'ACTIONNARIAT PUBLIC

L'État exerce ses droits d'actionnaire d'entreprises publiques au nom de l'intérêt général. Il lui appartient donc d'évaluer soigneusement et de rendre publics les objectifs de politique publique motivant sa participation, et de soumettre ceux-ci à des réexamens périodiques.

19. Parce que les actionnaires effectifs des entreprises publiques doivent être considérés comme des membres du public dont les droits d'actionnaires sont exercés par les pouvoirs publics, ceux qui exercent ces droits au sein des entreprises publiques ont des obligations différentes des obligations fiduciaires du conseil d'administration à l'égard des actionnaires. Des normes rigoureuses de transparence et de redevabilité sont nécessaires pour permettre au public de s'assurer que la puissance publique exerce les pouvoirs dont elle est investie en servant au mieux leurs intérêts. Ceci s'applique aux politiques actionnariales en général comme à l'utilisation par les pouvoirs publics de certaines entreprises publiques en particulier pour assurer des fonctions de politique publique.

20. A. Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale.

21. La multiplicité et la nature contradictoire des objectifs des participations publiques peuvent aboutir à une grande passivité de l'État actionnaire ou, à l'inverse, à une intervention excessive de la puissance publique dans des affaires ou des décisions qui devraient relever de la seule compétence de l'entreprise et de ses organes de direction. Afin que l'État puisse se positionner clairement en tant qu'actionnaire d'une entreprise, il lui faut définir avec précision et hiérarchiser les objectifs de l'actionnariat public en élaborant une politique actionnariale claire et explicite qui donnera aux entreprises publiques, au marché et à la collectivité dans son ensemble une bonne visibilité et leur permettra de comprendre les objectifs globaux de l'État actionnaire ainsi que ses engagements à long terme.

22. La politique actionnariale doit en principe prendre la forme d'un document d'orientation de haut niveau concis décrivant les objectifs généraux de la participation de l'État dans des entreprises. Elle peut en outre comporter des informations plus détaillées sur la manière dont les droits d'actionnaire sont exercés au sein de l'administration publique, y compris sur le mandat et les principales fonctions de l'entité actionnaire. Elle doit également faire référence aux principaux éléments de toute politique, loi ou réglementation applicable aux entreprises publiques, et en synthétiser le contenu, ainsi qu'à toute autre directive destinée à éclairer l'État dans l'exercice de ses droits d'actionnaire.

23. B. La politique actionnariale doit faire l'objet de procédures adéquates de redevabilité politique et être portée à la connaissance du public. L'État doit réévaluer à intervalles réguliers sa politique actionnariale.

24. Lors de l'élaboration et de la mise à jour de la stratégie actionnariale de l'État, il est recommandé aux pouvoirs publics de faire un usage judicieux des consultations publiques. La stratégie actionnariale doit être accessible à tous et largement diffusée auprès des ministères et organismes concernés, des conseils d'administration des entreprises publiques, de leurs dirigeants et des parlementaires. L'engagement politique peut être encore renforcé grâce à des mécanismes adéquats de redevabilité, notamment la soumission régulière à l'approbation du parlement.

25. L'État doit s'efforcer de se montrer cohérent dans sa politique actionnariale et éviter de modifier trop souvent la logique globale de l'actionnariat public. Cependant, la logique et les objectifs de l'actionnariat public peuvent évoluer avec le temps, auquel cas la stratégie actionnariale doit être mise à

jour en conséquence. Selon le contexte national, la meilleure façon de procéder pour ce faire peut consister à effectuer des évaluations de la participation de l'État dans les entreprises publiques dans le cadre de la procédure budgétaire, des prévisions budgétaires à moyen terme ou en fonction du cycle électoral.

26. C. Les pouvoirs publics doivent préciser les motifs justifiant la participation de l'État dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Tous les objectifs de politique publique d'une entreprise publique ou d'un groupe d'entreprises publiques doivent être clairement prescrits par les autorités compétentes et portés à la connaissance du public

27. La logique de la participation de l'État dans une entreprise, ou, le cas échéant, dans une catégorie d'entreprises, peut varier. Il arrive que certains groupes d'entreprises soient détenus par l'État parce qu'ils se sont vu confier des missions importantes de politique publique alors que d'autres groupes à vocation essentiellement commerciale restent aux mains de la puissance publique pour des raisons stratégiques, ou parce qu'ils exercent leur activité dans des secteurs présentant les caractéristiques d'un « monopole naturel ». Pour éclairer dans chaque cas la logique légitimant le maintien de la participation de l'État, il peut parfois se révéler utile de répartir ces entreprises publiques entre des catégories distinctes et de définir pour chacune la logique sous-jacente.

28. On attend quelquefois des entreprises publiques qu'elles assument des responsabilités ou des obligations spéciales de politique sociale et d'intérêt public. Dans certains pays, cela consiste notamment à réglementer les prix auxquels les entreprises publiques peuvent vendre leurs produits ou leurs services. Il peut arriver que ces responsabilités et obligations spéciales aillent au-delà des normes généralement admises pour des activités commerciales, et elles devront alors être clairement prescrites et motivées par des dispositions législatives et réglementaires. Elles pourront également être mentionnées dans les statuts de l'entreprise concernée. Le marché et le grand public doivent être précisément informés de la nature et de l'ampleur de ces obligations, ainsi que de leur impact global sur les ressources et les performances économiques des entreprises publiques.

29. Les autorités mandatées pour assigner des obligations spéciales aux entreprises publiques diffèrent selon les pays. Dans certains pays, seul l'État a ce pouvoir. Dans d'autres, le parlement peut instituer ces obligations par la voie législative, auquel cas il importe que des mécanismes de consultation adéquats entre le parlement et les organismes publics responsables de l'actionnariat public soient mis en place afin de garantir une coordination idoine et d'éviter de porter atteinte à l'autonomie de l'entité actionnaire.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE II : L'ÉTAT DANS SON RÔLE D'ACTIONNAIRE

L'État doit se comporter en actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que le gouvernement des entreprises publiques est exercé de façon transparente et responsable, avec tout le professionnalisme et l'efficacité nécessaires.

30. Pour exercer sa fonction d'actionnaire, l'État doit se référer aux normes de gouvernance privée et publique, notamment les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, qui sont également applicables aux entreprises publiques. Au-delà cependant, certains aspects spécifiques du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques méritent une attention particulière, ou nécessiteraient d'être décrits de manière plus détaillée afin de guider les membres des conseils d'administration, les dirigeants et l'entité actionnaire, pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs missions respectives.

31. A. Les pouvoirs publics doivent simplifier et rationaliser les formes juridiques sous lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités. Leurs pratiques opérationnelles doivent obéir aux normes communément acceptées.

32. Les entreprises publiques peuvent avoir un statut juridique différent de celui des autres entreprises. Il peut arriver que ces particularités soient le reflet d'objectifs spécifiques ou de considérations sociétales, ou encore de la volonté d'offrir une protection spéciale à des parties prenantes. Ceci concerne en particulier les salariés dont la rémunération peut être fixée par des textes ou des organes réglementaires, et qui bénéficient de droits spécifiques en matière de retraite, ainsi que d'une protection contre les licenciements au même titre que les fonctionnaires. Dans un certain nombre de cas, les entreprises publiques sont aussi largement à l'abri des procédures d'insolvabilité ou de faillite de par leur statut juridique spécifique.

33. Lorsque tel est le cas, l'entreprise publique se distingue souvent d'une société par actions par plusieurs spécificités qui concernent (i) la répartition des compétences et des pouvoirs entre le conseil d'administration, la direction et les ministères ; (ii) la composition et la structure du conseil d'administration ; (iii) l'importance du droit de consultation accordé à certaines parties prenantes, en particulier les salariés, pendant les processus de décision ; (iv) leurs obligations de diffusion d'informations financières et (v) la mesure selon laquelle elle est soumise aux procédures d'insolvabilité et de faillite, etc. Le statut juridique des entreprises publiques comporte aussi souvent une définition stricte de l'activité des entreprises concernées, les empêchant de diversifier ou d'étendre leurs activités à de nouveaux secteurs ou à l'étranger. Ces limites ont aussi été fixées légitimement pour empêcher l'utilisation abusive de fonds publics, mettre un frein à des stratégies de croissance trop ambitieuses ou encore empêcher des entreprises publiques d'exporter des technologies sensibles.

34. Pour rationaliser le statut juridique des entreprises publiques, les pouvoirs publics devraient s'inspirer le plus possible du droit des sociétés et éviter de créer un statut spécifique lorsqu'un tel statut n'est pas absolument nécessaire à la réalisation des objectifs de l'entreprise. Rationaliser le statut juridique des entreprises publiques améliorerait la transparence et faciliterait leur surveillance par la comparaison de leurs performances. Cette rationalisation doit viser en particulier les entreprises publiques intervenant sur des marchés ouverts à la concurrence. Elle doit aussi avoir pour but de donner à l'État les moyens et les instruments dont disposent généralement les actionnaires privés. La rationalisation doit donc concerner principalement le rôle et la compétence des organes de gouvernement de l'entreprise ainsi que les obligations de transparence et de communication d'informations.

35. **B. Les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et doivent leur laisser une complète autonomie pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés.**

36. Les principaux moyens dont dispose l'État pour se comporter en actionnaire dynamique et éclairé consiste à définir une politique actionnariale claire et cohérente, à assigner des mandats et des objectifs globaux aux entreprises publiques, à instaurer une procédure méthodique de nomination au conseil d'administration et à exercer efficacement les droits attachés à ses participations. Il convient d'éviter que l'État participe à la gestion quotidienne des entreprises publiques.

37. Cela ne signifie pas que l'État ne doit pas se comporter en actionnaire actif, mais implique que la possibilité offerte à l'entité actionnaire de donner des directives à une entreprise publique ou à son conseil d'administration doit être limitée aux questions stratégiques et aux objectifs de politique publique. L'État devra préciser et rendre publics les domaines et les types de décisions pour lesquels l'entité actionnaire est compétente pour donner des instructions.

38. **C. L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et doit respecter leur indépendance.**

39. À l'occasion de la désignation et de l'élection des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique, l'entité actionnaire doit veiller avec un soin particulier à la nécessité qu'ils exercent leurs responsabilités de manière professionnelle et indépendante. Il est important que, dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du conseil d'administration n'agissent pas en qualité de représentants d'autres entités. L'indépendance suppose que tous les administrateurs remplissent leur mission de manière équitable envers tous les actionnaires. Sauf dans les cas où cela est compatible avec les statuts ou l'objet social explicite de l'entreprise, cela signifie que les membres du conseil d'administration ne doivent être guidés par aucune préoccupation politique dans l'exercice de leurs fonctions.

40. Lorsque l'État détient une participation de contrôle, il est en mesure de proposer et d'élire les membres du conseil d'administration sans obtenir l'approbation des autres actionnaires. Ce droit légitime se double d'une grande responsabilité concernant l'identification, la désignation et l'élection des administrateurs. Au cours de cette procédure, l'entité actionnaire doit, pour minimiser les conflits d'intérêts éventuels, éviter d'élire un nombre trop important de fonctionnaires issus de l'administration. Ceci est particulièrement vrai pour les entreprises publiques dans lesquelles l'État ne détient qu'une partie du capital et dans celles qui exercent dans des secteurs concurrentiels. Certains pays ont décidé de s'abstenir de nommer ou d'élire aux conseils d'administration des entreprises publiques des personnes issues de l'entité actionnaire ou d'autres fonctionnaires. Il s'agit d'ôter très clairement aux pouvoirs publics la possibilité d'intervenir directement dans les affaires ou la gestion de ces entreprises, et de limiter la responsabilité de l'État dans les décisions prises par leurs conseils d'administration.

41. Des membres du personnel de l'entité actionnaire ou des fonctionnaires issus d'autres services de l'administration ou de partis politiques ne doivent siéger au conseil d'une entreprise publique que s'ils ont le niveau de compétence exigé de tous les autres membres du conseil, et sous réserve qu'ils ne se comportent pas en instruments d'exercice d'une influence politique inopportune. Ils doivent exercer les mêmes fonctions et avoir les mêmes responsabilités que les autres membres du conseil et agir dans l'intérêt de l'entreprise publique et de tous ses actionnaires. Les conditions de disqualification et les situations de conflits d'intérêts doivent être soigneusement appréciées et des indications doivent être données sur la façon de les traiter et de les régler. La présence des professionnels concernés ne doit donner lieu à aucun conflit d'intérêt, qu'il soit inhérent à leur situation ou ressenti comme tel. Ceci implique en particulier qu'ils ne doivent ni prendre part aux décisions réglementaires concernant leur entreprise, ni être assujettis à des obligations ou à des restrictions susceptibles de les empêcher d'agir dans l'intérêt de l'entreprise. Plus

généralement, tous les conflits d'intérêts potentiels concernant des membres du conseil d'administration doivent être déclarés au conseil qui doit ensuite les révéler en précisant la façon dont ils ont été réglés.

42. Lorsque des fonctionnaires siègent au conseil d'administration d'une entreprise publique, il convient plus particulièrement de définir avec précision leur responsabilité individuelle et la responsabilité respective de l'État. Les fonctionnaires concernés peuvent être tenus de déclarer toute participation qu'ils pourraient détenir dans l'entreprise à titre personnel et de se conformer à la réglementation sur les délits d'initiés. L'entité actionnaire pourra élaborer des lignes directrices ou des codes de déontologie à l'intention des membres de l'entité actionnaire ou d'autres fonctionnaires siégeant au conseil d'administration d'une entreprise publique. Ces lignes directrices ou codes de déontologie doivent préciser également comment traiter les renseignements confidentiels transmis à l'État par ces administrateurs.

43. Les orientations fournies en termes d'objectifs de politique publique au sens large doivent l'être par le canal de l'entité actionnaire et énoncées en tant qu'objectifs de l'entreprise plutôt qu'imposées directement par le truchement d'administrateurs. Les conseils d'administration des entreprises publiques ne doivent répondre à aucune directive émanant du pouvoir politique, à moins d'y être autorisés par le parlement ou de se soumettre à des procédures d'approbation spécifiques.

44. **D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'administration. Il doit être centralisé au sein d'une fonction actionnariale unique ou, lorsque cela n'est pas possible, confié à une instance de coordination. Cette « entité actionnaire » doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations.**

45. Il est essentiel que la fonction d'actionnaire soit clairement identifiée au sein de l'administration publique, quelle que soit sa localisation, au sein d'un ministère comme celui des Finances ou de l'Économie, d'une entité administrative distincte ou d'un ministère technique spécifique.

46. Pour lui conférer une identité claire, la fonction d'actionnaire peut être centralisée dans une entité unique, indépendante ou sous la tutelle d'un ministère. Une telle centralisation contribue à clarifier la stratégie actionnariale et ses orientations, et à garantir en outre une plus grande cohérence dans la mise en œuvre de cette stratégie. La centralisation de la fonction d'actionnaire permet aussi de renforcer et de réunir les compétences requises grâce à la constitution de « pools » de spécialistes dans des domaines essentiels comme la diffusion d'informations financières ou la nomination des administrateurs. Ainsi, la centralisation des fonctions d'actionnaire constitue souvent un moteur puissant d'élaboration d'un système de diffusion intégrée d'informations sur les participations de l'État. Enfin, la centralisation constitue également une manière efficace de tracer une limite rigoureuse entre l'exercice des fonctions actionnariales et les autres activités assumées par l'État, en particulier la réglementation ou la politique industrielle, comme déjà indiqué ci-avant dans la Ligne directrice III.A.

47. Si la fonction d'actionnaire n'est pas centralisée, il faut au minimum constituer une entité forte chargée de la coordination entre les différents services administratifs concernés. Cela permettra de garantir que chaque entreprise publique a un mandat clair et reçoit un message cohérent lorsqu'il est question d'orientations stratégiques ou d'obligations de diffusion d'informations. Cette entité coordinatrice aura pour mission d'harmoniser et de coordonner les actions et les stratégies des différents services actionnaires au sein des divers ministères. L'entité coordinatrice sera également chargée de définir une stratégie actionnariale globale, d'élaborer des lignes directrices et d'unifier les pratiques entre les différents ministères.

48. Lorsque la fonction d'actionnaire ne peut pas être assurée par une entité unique, certains aspects fondamentaux de cette fonction peuvent tout de même être centralisés afin d'exploiter des compétences spécifiques et d'assurer une certaine indépendance par rapport aux ministères techniques. La nomination

des membres du conseil d'administration des entreprises publiques est un exemple de domaine dans lequel une centralisation partielle peut jouer un rôle utile.

49. Dans les Lignes directrices et les Notes explicatives, l'expression « entité actionnaire » est employée sans préjudice du choix du modèle actionnarial. Elle est réputée embrasser aussi bien le modèle consistant à centraliser la fonction d'actionnaire de l'État au sein d'une entité unique que le modèle reposant sur une entité coordinatrice.

50. E. L'entité actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les autres organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

51. Les relations entre l'entité actionnaire et les autres organismes publics doivent être clairement définies. Un certain nombre d'organes de l'État, de ministères ou d'administrations peuvent jouer des rôles différents vis-à-vis d'une même entreprise publique. Pour renforcer la confiance du grand public dans la façon dont l'État traite sa participation dans des entreprises publiques, il convient de lui préciser et de lui expliquer ces différents rôles. L'entité actionnaire doit par exemple instaurer une coopération et un dialogue continu avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques chargées de la vérification des comptes des entreprises publiques. Elle doit étayer les travaux de l'institution de contrôle des finances publiques et prendre les mesures appropriées pour répondre aux conclusions des audits, en respectant à cet égard les dispositions énoncées dans la Déclaration de Lima sur les directives et principes de contrôle adoptée par l'INTOSAI (Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

52. L'entité actionnaire doit aussi être sans équivoque responsable de la manière dont elle assume la fonction d'actionnaire de l'État. Cette responsabilité doit s'exercer directement ou indirectement vis-à-vis des instances représentatives telles que le parlement. Sa responsabilité devant le législateur doit être clairement définie, de même que la responsabilité des entreprises publiques elles-mêmes, laquelle ne doit pas être diluée du fait de l'existence de ce niveau intermédiaire de responsabilité.

53. La responsabilité doit aller au-delà du simple souci de veiller à ce que l'exercice de la fonction d'actionnaire n'interfère pas avec les prérogatives du pouvoir législatif en matière de politique budgétaire. L'entité actionnaire doit faire état de la manière dont elle exerce les droits attachés aux participations de l'État et dont elle atteint les objectifs fixés dans ce cadre par la puissance publique. Elle doit fournir au public et à ses représentants des informations quantitatives fiables sur la façon dont les entreprises publiques sont gérées dans l'intérêt de leurs propriétaires. Il peut être utile de mettre en place des mécanismes spécifiques comme des commissions ad hoc ou permanentes pour entretenir le dialogue entre l'entité actionnaire et le pouvoir législatif. En cas d'audition par le Parlement, les questions confidentielles devront faire l'objet de procédures spécifiques et être examinées par exemple sous condition de confidentialité ou à huis clos. S'il est généralement considéré comme une procédure utile, la forme, la fréquence et le contenu de ce dialogue pourront différer selon le droit constitutionnel, les traditions parlementaires et le rôle du législateur dans les divers pays.

54. L'obligation de rendre compte ne doit pas limiter indument l'autonomie de l'entité actionnaire dans le plein exercice de ses responsabilités. Par exemple, les cas dans lesquels l'entité actionnaire doit obtenir une approbation préalable du pouvoir législatif doivent être limités et ne porter que sur les modifications importantes de la stratégie actionnariale globale, les modifications substantielles de la taille du secteur public, ainsi que les transactions significatives (prises ou cessions de participations). Plus généralement, l'entité actionnaire doit avoir une certaine marge de manœuvre vis-à-vis de son ministère de tutelle pour fixer son mode d'organisation et prendre des décisions d'ordre procédural. L'entité actionnaire doit également avoir une relative autonomie budgétaire qui lui donnera une certaine flexibilité pour

recruter, rémunérer et retenir des professionnels possédant les compétences nécessaires, notamment issus du secteur privé.

55. F. En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État doit exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque société.

56. Pour éviter des interférences politiques indues ou, au contraire, la passivité de l'actionnaire public, il est important que l'entité actionnaire donne la priorité à un exercice efficace des droits attachés aux participations. L'État, en sa qualité d'actionnaire, devra dans la plupart des cas se comporter comme n'importe quel autre actionnaire majoritaire lorsqu'il est en mesure d'influencer de manière significative la marche de l'entreprise, ou, le cas échéant, en actionnaire minoritaire actif et éclairé. Il serait bien avisé d'exercer ses droits de manière à protéger sa participation et à en optimiser la valeur.

57. Les quatre droits fondamentaux des actionnaires sont : (i) participer et voter aux assemblées générales des actionnaires ; (ii) obtenir en temps opportun et de façon régulière des informations pertinentes et suffisantes sur l'entreprise ; (iii) élire et révoquer les administrateurs et (iv) approuver les transactions extraordinaires. L'entité actionnaire doit exercer ces droits pleinement et judicieusement, car cela lui permettra d'avoir sur les entreprises publiques l'influence nécessaire sans pour autant empiéter sur leur gestion quotidienne. L'efficacité et la crédibilité du gouvernement d'entreprise et de la surveillance des entreprises publiques dépendront dans une large mesure de la possibilité, pour l'entité actionnaire, de faire un usage éclairé de ses droits d'actionnaire et d'exercer efficacement ses fonctions d'actionnaire au sein des entreprises publiques.

58. L'entité actionnaire doit avoir des compétences particulières et doit donc s'adjoindre les services de personnes ayant un savoir-faire avéré dans les domaines du droit, de la finance, de l'économie et de la gestion générale ainsi que l'expérience de l'exercice des responsabilités fiduciaires. Par ailleurs, l'entité actionnaire doit compter parmi ses agents des personnes compétentes en ce qui concerne les obligations spécifiques que certaines entreprises publiques sous leur supervision sont tenues de remplir en termes de fourniture de services au public. L'entité actionnaire doit aussi avoir la faculté de recourir à des conseils extérieurs et d'externaliser certains aspects de sa fonction d'actionnaire, de façon à mieux exercer les droits attachés aux participations de l'État. Elle pourra par exemple faire appel à des prestataires spécialisés en les chargeant de procéder à des évaluations et à un suivi actif ou de voter par procuration en son nom si elle le juge nécessaire et opportun.

59. Ses responsabilités principales consistent à :

60. 1. Être représenté aux assemblées générales des actionnaires et exercer effectivement les droits de vote ;

61. L'État en sa qualité d'actionnaire doit remplir sa mission fiduciaire en exerçant ses droits de vote, ou à tout le moins fournir des explications dans les cas où il ne le fait pas. L'État ne devrait pas se retrouver dans une situation où il n'aurait pas réagi à des propositions soumises à l'assemblée générale des actionnaires d'une entreprise publique. Il est important d'instituer des procédures appropriées pour que l'État soit effectivement représenté aux assemblées générales des actionnaires, par exemple en précisant clairement que c'est l'entité actionnaire qui représente l'État.

62. Pour que l'État puisse exprimer ses vues sur des questions soumises à l'approbation du conseil d'administration, il convient que l'entité actionnaire s'organise pour pouvoir se forger un avis éclairé sur ces questions et le faire connaître au conseil d'administration des entreprises publiques par l'intermédiaire de l'assemblée générale des actionnaires.

63. **2. Instaurer des procédures méthodiques et transparentes de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'État, et participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques ;**

64. L'entité actionnaire doit veiller à l'efficacité, au bon fonctionnement et au professionnalisme du conseil d'administration des entreprises publiques, dont les membres doivent présenter l'éventail des compétences requises pour remplir leur mandat. Il lui faut pour cela définir une procédure méthodique de nomination et jouer un rôle actif dans ce processus, conditions qui seront facilitées si l'entité actionnaire se voit confier l'entière responsabilité d'organiser la participation de l'État à la procédure de nomination.

65. La procédure de nomination des administrateurs doit être transparente, clairement structurée et fondée sur une évaluation des divers savoir-faire, compétences et expériences nécessaires. Ces critères doivent découler d'une évaluation du conseil d'administration en exercice et être reliés à la stratégie à long terme de la société. Ces évaluations doivent aussi prendre en considération le rôle joué par les représentants des salariés lorsque la loi ou des conventions mutuelles le prescrivent. Subordonner les nominations à des exigences et à des évaluations de compétences aussi explicites devrait aboutir à la constitution de conseils plus professionnels, plus responsables et plus axés sur des considérations commerciales.

66. Lorsque l'État n'est pas le seul propriétaire d'une entreprise publique, l'entité actionnaire doit consulter les autres actionnaires avant l'assemblée générale. Les conseils d'administration des entreprises publiques devraient également pouvoir faire à l'entité actionnaire des recommandations en fonction des différents profils retenus pour les administrateurs, des compétences qu'ils doivent posséder et de leur évaluation. Il pourrait être utile à cet égard de constituer des comités de nomination au sein des conseils d'administration des entreprises publiques, car cela permettrait de mieux cibler la recherche de bons candidats et de rendre la procédure de nomination encore plus méthodique. Dans certains pays, la création d'une commission spécialisée ou d'un « conseil public » pour superviser les nominations aux conseils d'administration des entreprises publiques est également considérée comme une bonne pratique. Même si ces commissions ou conseils publics n'ont qu'un pouvoir de recommandation, ils pourraient exercer une grande influence dans la pratique en favorisant l'indépendance et le professionnalisme des conseils d'administration. Les propositions de nomination devraient être rendues publiques avant l'assemblée générale des actionnaires, et être accompagnées d'informations suffisantes sur le parcours professionnel et les compétences des candidats respectifs.

67. L'entité actionnaire pourrait aussi constituer utilement une base de données de candidats qualifiés, sélectionnés grâce à une procédure concurrentielle et ouverte. Le recours à des agences professionnelles de recrutement ou la publication d'offres au niveau international peut aussi améliorer la qualité de ce processus. Ces pratiques peuvent contribuer à élargir le réservoir de candidats qualifiés pouvant siéger dans les conseils d'administration d'entreprises publiques, notamment en termes de connaissance du secteur privé et d'expérience internationale. Cela pourrait également favoriser une plus grande diversité des administrateurs, notamment en termes de parité homme-femme.

68. **3. Organiser et suivre l'exécution des mandats et la réalisation des objectifs globaux des entreprises publiques, y compris des objectifs financiers, des objectifs ayant trait à la structure du capital et des niveaux de tolérance à l'égard du risque ;**

69. L'État en tant qu'actionnaire actif doit définir et rendre publics les mandats globaux des entreprises entièrement détenues par l'État. Dans le cas d'entreprises publiques partiellement détenues par la puissance publique, l'État peut ne pas être en position de « mandater » formellement une entreprise pour

la réalisation d'objectifs spécifiques, et elle devra alors plutôt communiquer par les canaux habituels les attentes qui sont les siennes en tant qu'actionnaire important.

70. Les mandats des entreprises publiques sont des documents concis présentant une vue d'ensemble succincte des grands objectifs à long terme de l'entreprise. On trouvera généralement dans chaque mandat une description des principales activités d'une entreprise publique ainsi que quelques indications relatives à ses principaux objectifs commerciaux et, le cas échéant, à ses objectifs de politique publique. Définir des mandats clairs concourt à garantir un niveau adéquat de redevabilité au niveau de l'entreprise et peut contribuer à limiter les changements imprévisibles susceptibles de survenir dans les activités d'une entreprise publique, notamment les obligations spéciales non récurrentes imposées par l'État pouvant menacer la viabilité commerciale de l'entreprise. Les mandats constituent également un cadre utile à l'État pour définir les buts et objectifs plus immédiats d'une entreprise publique, puis en suivre la réalisation.

71. Outre qu'elle doit définir les mandats globaux des entreprises publiques, l'entité actionnaire doit également assigner aux entreprises publiques des objectifs de performance financière et non financière plus spécifiques, et en suivre régulièrement la réalisation. Il sera ainsi plus facile d'éviter de se retrouver dans une situation où les entreprises publiques jouissent d'une trop grande autonomie pour déterminer leurs propres objectifs ou définir la nature et la portée de leurs obligations de service public. Les objectifs des entreprises publiques peuvent notamment consister à éviter de fausser les marchés et à rechercher la rentabilité, et être exprimés sous la forme d'objectifs spécifiques, par exemple des taux de rentabilité, une politique de distribution des dividendes ou encore des directives pour l'évaluation de l'adéquation de la structure du capital. La fixation d'objectifs peut exiger des arbitrages entre création de valeur, prestations de services au public, voire stabilité de l'emploi. L'État doit donc aller au-delà de la définition de ses principaux objectifs en tant qu'actionnaire ; il doit également indiquer ses priorités et préciser comment les arbitrages nécessaires seront opérés. Ce faisant, il doit éviter de s'immiscer dans les affaires opérationnelles et respecter ainsi l'indépendance du conseil d'administration.

72. **4. Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information permettant à l'entité actionnaire de suivre, de vérifier et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et suivre l'observation des normes de gouvernement d'entreprise applicables ;**

73. Afin que l'entité actionnaire puisse prendre des décisions éclairées sur des questions fondamentales pour l'entreprise, elle doit s'assurer qu'elle reçoit toutes les informations nécessaires et pertinentes pour pouvoir prendre les décisions appropriées au moment requis. Elle doit également faire en sorte de pouvoir suivre en permanence les activités et les performances des entreprises publiques. L'entité actionnaire doit veiller à ce que toutes les entreprises publiques soient dotées de systèmes convenables de diffusion externe de l'information. Ces systèmes doivent donner à l'entité actionnaire une image réelle de la performance ou de la situation financière des entreprises concernées, de façon à lui permettre de réagir en temps utile et de se montrer sélective dans ses interventions.

74. L'entité actionnaire doit mettre au point les dispositifs appropriés et choisir les méthodes d'évaluation convenables lui permettant de suivre et de mesurer les performances des entreprises publiques à l'aune des objectifs fixés. Cette tâche pourra être facilitée par l'élaboration d'un étalonnage systématique de ces performances, en se référant à des entités du secteur public ou privé, au niveau national et international. Une analyse comparative de ce type doit couvrir la productivité et l'utilisation efficiente du travail, des actifs et du capital. Elle est particulièrement importante pour les entreprises publiques exerçant leur activité dans des secteurs non soumis à la concurrence. Elle doit permettre aux entreprises publiques, à l'entité actionnaire et à la collectivité de mieux apprécier les performances des entreprises publiques et de suivre leur développement.

75. L'efficacité du suivi des performances des entreprises publiques peut être améliorée si l'entité actionnaire possède, dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, des compétences qui lui permettront de communiquer de manière appropriée avec les interlocuteurs concernés, qu'il s'agisse des services financiers des entreprises, des auditeurs externes ou des instances compétentes de contrôle de l'État.

76. 5. Élaborer, pour chaque entreprise publique, une politique de diffusion de l'information décrivant les informations devant être rendues publiques, les canaux de diffusion adéquats et les procédures destinées à garantir la qualité de l'information ;

77. Afin de garantir que les entreprises publiques rendent compte de façon adéquate aux actionnaires, aux organes de contrôle et au public en général, l'État agissant en sa qualité d'actionnaire doit définir et rendre publique une politique cohérente de transparence et d'information pour les entreprises qu'il détient. Cette politique doit être axée sur la nécessité, s'imposant aux entreprises publiques, de diffuser des informations significatives en évitant de se référer à une liste préétablie d'informations à communiquer. L'élaboration de cette politique de diffusion de l'information doit être éclairée par un état des lieux complet des exigences légales et réglementaires applicables aux entreprises publiques ainsi que par un repérage de tout écart constaté entre les pratiques suivies, et les critères appliqués, et les bonnes pratiques et critères d'admission à la cote en vigueur au niveau national. À l'issue de cet état des lieux, l'État peut envisager de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer le cadre régissant la transparence et la diffusion d'informations, y compris proposer des modifications du cadre juridique et réglementaire ou élaborer des directives spécifiques, des principes ou des codes destinés à améliorer les pratiques suivies au niveau des entreprises. Le processus doit comporter des consultations organisées avec les conseils d'administration et les dirigeants des entreprises publiques, ainsi qu'avec les organismes de réglementation, les parlementaires et autres parties prenantes. L'entité actionnaire doit communiquer efficacement et largement sur le cadre régissant la transparence et la diffusion de l'information applicable aux entreprises publiques.

78. 6. Lorsque le système juridique et le niveau de participation de l'État le permettent, entretenir un dialogue permanent avec les auditeurs externes et les organes spécifiques de contrôle de l'État ;

79. En fonction de la législation, l'entité actionnaire peut être habilitée à proposer, voire à nommer les auditeurs externes. Dans le cas d'entreprises intégralement détenues par l'État, l'entité actionnaire doit entretenir un dialogue permanent avec les auditeurs externes, ainsi qu'avec les instances compétentes de contrôle de l'État le cas échéant. Ce dialogue permanent pourra prendre la forme d'échanges réguliers d'informations, de réunions ou de consultations ponctuelles en cas de problèmes précis. Les auditeurs externes donneront à l'entité actionnaire un avis extérieur indépendant et professionnel sur les performances et la situation financière des entreprises publiques. Toutefois, le dialogue continu de l'entité actionnaire avec les auditeurs externes et les instances de contrôle de l'État ne doit pas se faire aux dépens de la responsabilité du conseil d'administration.

80. Dans le cas des sociétés cotées et des autres entreprises publiques sous contrôle partiel de l'État, l'entité actionnaire doit veiller très soigneusement au respect des droits et à l'équité de traitement des actionnaires minoritaires. Le dialogue avec les auditeurs externes ne doit pas permettre à l'entité actionnaire d'obtenir de quelconques informations privilégiées et il doit respecter la réglementation concernant les informations internes et confidentielles.

81. 7. Veiller à ce que, pour les membres du conseil d'administration des entreprises publiques, les mécanismes de rémunération tiennent compte des intérêts à long terme de la société et puissent attirer et retenir des professionnels qualifiés.

82. On observe actuellement une tendance à l'alignement des rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques sur celles qui sont pratiquées dans le secteur privé. Cela étant, dans un grand nombre de pays de l'OCDE, ces rémunérations restent bien inférieures aux niveaux du marché si l'on tient compte des compétences et de l'expérience requises ainsi que des responsabilités que ces fonctions impliquent, ce qui peut compliquer la tâche consistant à attirer des administrateurs de talent au sein des conseils d'administration des entreprises publiques même si l'on estime parfois que d'autres facteurs, comme les retombées positives de leur nomination sur le plan de la réputation, du prestige et de l'accès à des réseaux, représentent une composante non négligeable de la rémunération des administrateurs.

83. Dans les entreprises publiques dont les objectifs sont essentiellement commerciaux et qui exercent leur activité dans un environnement ouvert à la concurrence, les niveaux de rémunération des administrateurs doivent être conformes aux conditions du marché car c'est une nécessité pour attirer et conserver des administrateurs hautement qualifiés, et concourir ainsi à faire en sorte que les administrateurs contribuent au professionnalisme et à la performance globale du conseil d'administration.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE III : LES ENTREPRISES PUBLIQUES SUR LE MARCHÉ

Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leurs activités doit garantir des règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques et celles du secteur privé sont en concurrence, afin d'éviter les distorsions du marché.

84. Lorsque les entreprises publiques exercent des activités économiques ouvertes à la concurrence, il est communément admis que ces activités doivent être menées de telle manière que ces entreprises ne soient ni indument avantagées, ni indument désavantagées par rapport aux entreprises privées. Le consensus est moins net à propos de la manière d'arriver dans la pratique à garantir l'égalité des conditions de concurrence, en particulier lorsque les entreprises publiques exercent des activités ouvertes à la concurrence tout en poursuivant parallèlement des objectifs de politique publique non négligeables. Aux défis spécifiques que représente par exemple l'assurance d'une égalité de traitement financier, réglementaire et fiscal, viennent s'ajouter d'autres enjeux plus fondamentaux, notamment la découverte des coûts, et, lorsque cela est possible, la séparation entre les activités ouvertes à la concurrence et celles qui ne le sont pas. La publication de l'OCDE (2012) intitulée en anglais *Competitive Neutrality : Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, dans laquelle sont recensées les meilleures pratiques suivies par les pays de l'OCDE, peut servir de source d'inspiration aux organismes de réglementation et aux responsables de l'action publique.

85. A. Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités, en particulier en matière de réglementation du marché.

86. L'État joue souvent un double rôle en sa qualité d'autorité de réglementation du marché et de propriétaire d'entreprises publiques à vocation commerciale, en particulier dans les industries de réseaux récemment déréglementées et souvent partiellement privatisées. Quand cela est le cas, l'État est à la fois un acteur majeur et un arbitre. Une séparation administrative nette entre les fonctions actionnariales d'une part et réglementaires d'autre part est un impératif préalable pour qu'entreprises publiques et entreprises privées obéissent à des règles du jeu équitables et pour que la concurrence ne s'en trouve pas faussée. Une telle séparation est également préconisée par les principes de réforme de la réglementation de l'OCDE.

87. Un autre cas important se présente lorsque les entreprises publiques sont utilisées comme vecteurs de la politique industrielle. Cela risque d'aboutir à une confusion et à des conflits d'intérêts entre les fonctions liées à la politique industrielle et les fonctions actionnariales de l'État, en particulier si la responsabilité de la politique industrielle et les fonctions actionnariales sont confiées à un seul et même ministère technique. Établir une distinction nette entre la politique industrielle et la stratégie actionnariale permettra de mieux identifier l'État en tant que détenteur des entreprises, et favorisera la transparence de la définition des objectifs et du suivi des performances. Néanmoins, cette séparation ne saurait empêcher la nécessaire coordination entre ces deux fonctions.

88. Pour prévenir les conflits d'intérêts, il convient également d'établir une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et toute autre entité de l'administration publique susceptible d'être le client ou le principal fournisseur d'une entreprise publique. Les règles applicables en matière de marchés publics doivent s'appliquer aux entreprises publiques de la même manière qu'à toute autre entreprise. Les obstacles, juridiques ou autres, qui s'opposent à l'équité dans l'adjudication des marchés publics doivent être levés. En procédant à une séparation effective entre les différentes missions de l'État vis-à-vis des entreprises publiques, il conviendra de prendre en compte les conflits d'intérêts réels ou supposés.

89. **B. Les parties prenantes, y compris les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces auprès d'instances judiciaires ou arbitrales impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.**

90. Les entreprises publiques, de même que l'État en sa qualité d'actionnaire, doivent pouvoir être assignées en justice ou signalées aux autorités chargées de la réglementation si elles enfreignent la loi. Les parties prenantes doivent pouvoir assigner en justice l'État en sa qualité d'actionnaire et elles devront à cette occasion être traitées de manière juste et équitable par l'appareil judiciaire.

91. **C. Lorsqu'une entreprise publique poursuit en même temps des objectifs commerciaux et des objectifs de politique publique, elle doit continuer d'observer des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information sur la structure de ses coûts, ce qui peut être facilité, lorsque cela est réalisable et efficace, en créant une séparation structurelle entre les activités commerciales et les activités de politique publique. Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés sur le budget de l'État et portés à la connaissance du public.**

92. Pour que l'égalité des conditions de concurrence avec les entreprises privées soit garantie, les entreprises publiques doivent recevoir une compensation pour la réalisation des objectifs de politique publique qui leur sont assignés, sachant que des mesures doivent être prises pour éviter aussi bien une compensation excessive qu'une compensation insuffisante. Si les entreprises publiques bénéficient d'une compensation excessive au titre de leurs activités relevant de l'action publique, celle-ci peut être assimilée à une subvention effective accordée à leurs activités ouvertes à la concurrence, ce qui revient à fausser les conditions de la concurrence avec les acteurs privés. Si en revanche, cette compensation est insuffisante, elle risque de porter atteinte à la viabilité commerciale des activités ouvertes à la concurrence exercées par des entreprises publiques, et de désavantager indument celles-ci sur le plan commercial.

93. Il importe donc que tous les coûts imputables à la réalisation des objectifs de politique publique soient clairement identifiés et divulgués, et qu'ils donnent lieu à une compensation adéquate prélevée sur le budget de l'État en vertu de dispositions légales spéciales et/ou de dispositifs contractuels, comme des contrats de gestion ou de service. La compensation doit être organisée de manière à éviter toute distorsion du marché. Cette remarque vaut en particulier pour les entreprises opérant dans des secteurs de l'économie ouverts à la concurrence. Il peut se révéler plus facile de veiller à ce que la compensation soit raccordée au coût réel de la réalisation des objectifs de politique publique lorsqu'il existe une séparation structurelle entre les activités commerciales et les activités de politique publique, et entre les comptes correspondants.

94. **D. Les entreprises publiques ne doivent pas être dispensées de respecter la législation, les codes des impôts et les réglementations de portée générale. À l'inverse, elles ne doivent pas être assujetties à des obligations financières ou opérationnelles pouvant les désavantager de manière significative par rapport aux entreprises privées se trouvant dans une situation similaire.**

95. L'expérience montre que dans certains pays, les entreprises publiques peuvent ne pas être soumises à un certain nombre de textes législatifs et réglementaires, en particulier lorsqu'il s'agit de sociétés de service public ou d'autres entreprises publiques constituées sous une forme juridique non conventionnelle. Des dérogations au droit de la concurrence sont quelquefois accordées, généralement justifiées par l'existence de monopoles naturels et légaux, mais pouvant se révéler problématique si les entreprises publiques concernées exercent des activités ouvertes à la concurrence sur d'autres segments du marché. Il arrive aussi que les entreprises publiques ne soient pas visées par le droit des faillites, et que les créanciers aient quelquefois du mal à obtenir le respect des engagements contractuels et le paiement des sommes qui leur sont dues. De telles exceptions au droit commun doivent donc être évitées dans toute la mesure du possible de façon à prévenir les distorsions du marché, et à renforcer la responsabilité des dirigeants.

96. Parallèlement, les entreprises publiques ne doivent pas faire l'objet de restrictions supplémentaires de nature opérationnelle ou légale pouvant fausser l'égalité des conditions de concurrence avec les entreprises privées. Elles ne doivent pas, par exemple, être soumises à des restrictions sans contrepartie liées à la politique de l'emploi ou à la politique environnementale menée par les pouvoirs publics.

97. **E. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par des entreprises publiques doivent être soumises aux conditions du marché pour ce qui est de l'accès aux capitaux d'emprunt et aux fonds propres.**

98. Que les activités ouvertes à la concurrence exercée par une entreprise publique soient financées sur le budget de l'État ou aux conditions du marché, des mesures doivent être mises en œuvre pour garantir que l'entreprise a accès tant aux capitaux d'emprunt qu'aux fonds propres à des conditions conformes à celles qui prévalent sur le marché.

99. **En particulier :**

100. **1. Les relations que les entreprises publiques entretiennent avec l'ensemble des institutions financières et entreprises publiques non financières doivent être fondées sur des règles purement commerciales.**

101. Les créanciers et le conseil d'administration considèrent souvent qu'il existe une garantie implicite de l'État sur les dettes des entreprises publiques. Cette situation s'est souvent traduite par un endettement excessif, par un gaspillage de ressources et par des distorsions sur les marchés, au détriment des créanciers comme des contribuables. En outre, dans certains pays, des banques et autres institutions financières publiques tendent à figurer parmi les créanciers les plus importants, voire à être le principal créancier des entreprises publiques. Une telle situation ouvre un champ vaste à des conflits d'intérêts. Cela peut aboutir à des créances irrécouvrables pour les banques publiques, car l'entreprise risque de ne pas se sentir tenue de rembourser ses emprunts. Les entreprises publiques peuvent ainsi échapper à un mécanisme essentiel de pression et de contrôle par le marché, ce qui fausse par là même leur structure d'incitation.

102. Il convient d'établir une distinction nette entre les responsabilités respectives de l'État et des entreprises publiques à l'égard des créanciers de ces dernières. L'État octroie souvent des garanties aux entreprises publiques pour compenser son incapacité à leur fournir des fonds propres, mais cette possibilité donne souvent lieu à des abus considérables. De façon générale, l'État ne doit pas accorder automatiquement sa garantie aux engagements des entreprises publiques. Il conviendra de définir de justes pratiques concernant la publication et la rémunération des garanties données par l'État, et les entreprises publiques devront être incitées à se financer sur les marchés de capitaux.

103. Il convient de mettre au point des mécanismes de gestion des conflits d'intérêts et de s'assurer que les entreprises publiques entretiennent avec les banques et autres institutions financières publiques ainsi qu'avec les autres entreprises publiques des relations fondées sur des critères purement commerciaux. Les banques publiques doivent accorder leurs crédits aux entreprises publiques aux mêmes conditions que pour les sociétés privées. On peut par exemple envisager de limiter et de surveiller étroitement la possibilité, pour les administrateurs d'entreprises publiques, de siéger au conseil d'administration de banques publiques.

104. **2. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par les entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'un soutien financier indirect, notamment de financements préférentiels, d'arriérés d'impôt ou de crédits commerciaux indûment consentis par d'autres entreprises publiques.**

105. En dehors des subventions publiques directes et des prêts à taux bonifiés, les entreprises publiques bénéficient parfois d'autres formes de soutien ayant également pour effet de réduire leurs coûts de financement. Les entreprises publiques non constituées en sociétés peuvent par exemple se voir appliquer des traitements fiscaux différents en raison de leur forme juridique ou d'exonérations fiscales spéciales accordées par les pouvoirs publics. Dans la mesure du possible, elles doivent être soumises à un traitement fiscal équivalent à celui appliqué à leurs concurrentes du secteur privé dans des circonstances identiques.

106. Les entreprises publiques peuvent également bénéficier de mécanismes de financement « hors marché » de la part d'autres entreprises publiques, notamment de crédits commerciaux. Ceux-ci s'apparentent à des prêts à taux bonifiés lorsqu'ils dérogent aux pratiques commerciales courantes. Des mesures doivent être mises en œuvre pour faire en sorte que les transactions entre entreprises publiques s'effectuent à des conditions purement commerciales.

107. **3. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par les entreprises publiques doivent obligatoirement produire des taux de rendement conformes, compte tenu des conditions dans lesquelles elles sont exercées, à ceux obtenus par des entreprises privées concurrentes.**

108. Les activités ouvertes à la concurrence exercées par les entreprises publiques doivent satisfaire des critères commerciaux pour ce qui est des taux de rendement de façon à garantir l'égalité des conditions de concurrence et à prévenir les subventions croisées. Tout financement sous forme de fonds propres octroyé sur le budget de l'État doit porter un taux de rendement attendu minimum conforme aux pratiques du secteur privé. Un certain nombre de pays ont ancré ce principe dans leurs pratiques nationales. Cependant, les méthodes employées pour calculer les objectifs de taux de rendement et mesurer les performances varient selon les pays, de même que la période sur laquelle est calculée la performance moyenne : les objectifs de taux de rendement n'ont de sens qu'à moyen terme. Une marge suffisante doit être ménagée pour les fluctuations à court terme.

109. Un certain nombre d'États autorisent en outre des taux de rendement plus faibles pour compenser des anomalies au bilan, notamment un besoin temporaire lié à des dépenses d'investissement élevées. Si l'écart autorisé est bien calculé, il ne constitue pas une dérogation aux pratiques communément admises. Certains États ont cependant tendance à abaisser le taux de rendement exigé pour offrir aux entreprises publiques une compensation en contrepartie de la réalisation des objectifs de politique publique qui leur ont été assignés. Il ne s'agit alors pas d'une bonne pratique étant donné que ce type d'objectif, comme indiqué ailleurs dans les Lignes directrices, doit donner lieu à une compensation séparée.

110. **F. Lorsque des entreprises publiques prennent part à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, la procédure suivie doit être ouverte à la concurrence et non discriminatoire et encadrée par des normes de transparence adéquates.**

111. La participation d'entreprises publiques à la passation de marchés publics a été un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics des pays déterminés à garantir l'égalité des conditions de concurrence. Concevoir des régimes de passation des marchés qui, en principe, ne favorisent aucune catégorie de soumissionnaires n'est pas compliqué et de fait, le principe est inscrit dans la législation d'un nombre croissant de pays. Dans la pratique cependant, on observe quelquefois des dérives par rapport au principe. Le champ d'application des règles en la matière peut être, selon les pays, soit limité à la passation de marchés par l'administration centrale, soit étendu également à la passation de marchés par des entreprises publiques. Les raisons d'assujettir des entreprises publiques aux règles applicables à la passation de marchés publics sont généralement moins solides lorsque celles-ci sont totalement assimilées à des sociétés et exposées à la concurrence.

112. Lorsque des entreprises publiques participent à la passation de marchés publics en tant que soumissionnaires, on constate dans un grand nombre de pays qu'elles ont une chance exagérément élevée de l'emporter. Dans certains cas, cela est dû aux critères d'évaluation des offres qui privilégient les entreprises détenues par la puissance publique. Souvent néanmoins, la situation s'explique par le fait que les contrats sont attribués dans des secteurs où elles jouissent d'avantages que leur confère leur position de fournisseurs attitrés par rapport à des entreprises du secteur privé entrées plus récemment sur le marché. Il est difficile d'éliminer ces avantages et de fait, il n'est pas toujours rentable de les éliminer. La décision prise par certains États d'interdire à des entreprises publiques en place de participer à la passation de marchés publics peut généralement être considérée comme une bonne pratique.

DRAFT

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE IV: EGALITE DE TRAITEMENT DES ACTIONNAIRES ET AUTRES INVESTISSEURS EXTERIEURS

Lorsque les entreprises publiques sont cotées en bourse ou comptent parmi leurs actionnaires des investisseurs autres que l'État, l'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

113. Il est dans l'intérêt de l'État de veiller à ce que, dans toutes les entreprises où il a une participation, les actionnaires minoritaires soient traités avec équité, puisque sa réputation dans ce domaine aura une influence sur sa capacité à attirer des financements extérieurs et sur la valorisation de l'entreprise. L'État doit donc veiller à ce que les autres actionnaires ne le considèrent pas comme un propriétaire opaque, imprévisible et injuste. Il doit au contraire se comporter de manière exemplaire et respecter les meilleures pratiques en matière de traitement des actionnaires minoritaires.

114. **A. L'État doit tendre vers une application sans réserve des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE lorsqu'il n'est pas le seul actionnaire des entreprises publiques et de toutes les sections applicables aux entreprises publiques lorsqu'il en est le seul actionnaire. Concernant la protection des actionnaires minoritaires,**

115. **1. L'État et les entreprises publiques elles-mêmes doivent veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable.**

116. Dès lors qu'une part du capital d'une entreprise publique est détenue par des actionnaires privés, institutionnels ou particuliers, l'État doit reconnaître leurs droits. Il y a lieu en particulier de protéger les actionnaires privés contre toute action abusive de la part de l'État actionnaire, et de leur offrir des voies de recours efficaces. Les opérations d'initiés et les opérations pour compte propre abusives doivent être interdites. Exiger des droits de préemption et des majorités qualifiées pour certaines décisions des actionnaires peut également être un bon moyen d'assurer la protection a priori des actionnaires minoritaires. Une attention particulière doit être prêtée à la protection des actionnaires en cas de privatisation partielle d'une entreprise publique.

117. En sa qualité d'actionnaire dominant, l'État est à même dans bien des cas de prendre des décisions au cours des assemblées générales en se passant de l'approbation des autres actionnaires, et il est généralement en mesure de contrôler la composition du conseil d'administration. Si ce pouvoir de décision est un droit légitime qui découle de sa propriété, il importe cependant que l'État n'abuse pas de son rôle d'actionnaire dominant, par exemple en poursuivant des objectifs qui vont à l'encontre des intérêts de l'entreprise et, par-là même, des autres actionnaires. De tels abus peuvent prendre la forme de transactions inopportunes avec des parties liées, de décisions commerciales biaisées ou encore de modifications de la structure du capital favorisant l'actionnaire de contrôle. Pour les prévenir, plusieurs mesures sont possibles : améliorer la diffusion des informations, affirmer le devoir de loyauté des membres du conseil d'administration, ou encore prévoir des majorités qualifiées pour certaines décisions devant être prises par l'assemblée générale.

118. L'entité actionnaire doit élaborer des orientations portant sur le traitement équitable des actionnaires privés. Elle doit en outre s'assurer que les différentes entreprises publiques, et plus particulièrement leurs conseils d'administration, ont pleinement conscience de l'importance des relations avec les actionnaires et s'emploient à les améliorer. Lorsque l'État, en sa qualité d'actionnaire de contrôle, est en mesure d'exercer un contrôle sans rapport avec les risques qu'il assume, le risque d'abus est élevé. Les pouvoirs publics doivent limiter autant que faire se peut l'utilisation d'actions spécifiques et rendre

publics les pactes d'actionnaires ou autres structures de répartition du capital qui permettent à un actionnaire d'exercer sur l'entreprise un contrôle disproportionné par rapport au niveau de sa participation.

119. 2. Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.

120. Garantir une très grande transparence est une condition essentielle à la protection des actionnaires. Les informations significatives doivent être communiquées à l'ensemble des actionnaires simultanément afin de garantir l'égalité de traitement entre eux. Tout accord entre actionnaires doit être rendu public, y compris les accords visant les administrateurs relatifs aux informations qu'ils sont en mesure de transmettre à l'administration.

121. Les actionnaires minoritaires ou autres doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires pour pouvoir prendre des décisions d'investissement éclairées. Parallèlement, les actionnaires importants, y compris l'entité actionnaire, ne doivent pas faire une quelconque utilisation abusive des informations qu'ils pourraient obtenir en tant qu'actionnaires de contrôle ou que membres du conseil d'administration. Dans les entreprises publiques non cotées, les autres actionnaires sont généralement bien identifiés et ont souvent un accès privilégié aux informations, parce qu'ils siègent au conseil d'administration par exemple. Cela étant, quelle que soit la qualité et l'exhaustivité du cadre juridique et réglementaire concernant la diffusion d'informations, l'entité actionnaire doit veiller à ce que toutes les entreprises dont l'État est actionnaire mettent en place des mécanismes et des procédures garantissant à l'ensemble des actionnaires un accès aisé et équitable aux informations.

122. 3. Les entreprises publiques doivent élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires.

123. Les entreprises publiques, y compris celles dans lesquelles l'État détient une participation minoritaire, doivent connaître leurs actionnaires et les tenir informés en temps opportun et de façon systématique des événements marquants de la vie de l'entreprise et de la tenue des assemblées générales. Elles doivent également leur fournir des informations de référence suffisantes sur les décisions devant être prises. Il incombe aux conseils d'administration des entreprises publiques de s'assurer que leur entreprise respecte bien ses obligations en termes d'information des actionnaires. Ce faisant, les entreprises publiques ne doivent pas se contenter d'appliquer les dispositions juridiques et réglementaires en vigueur, mais sont encouragées à aller au-delà le cas échéant pour asseoir leur crédibilité et renforcer la confiance de leurs actionnaires. Chaque fois que possible, une consultation des actionnaires minoritaires contribuera à améliorer le processus de décision et à faire accepter des choix fondamentaux.

124. 4. La participation des actionnaires minoritaires aux assemblées générales doit être facilitée de sorte qu'ils soient associés aux décisions fondamentales de la société comme l'élection aux conseils d'administration.

125. Les actionnaires minoritaires sont quelquefois préoccupés par le fait que des décisions puissent être effectivement prises en-dehors des assemblées générales d'actionnaires ou du conseil d'administration. Cette préoccupation est légitime dans toutes les sociétés cotées ayant un actionnaire de premier plan ou de contrôle, mais la question peut également se poser lorsque l'actionnaire de premier plan est l'État. Il peut être approprié pour l'État actionnaire de donner des assurances aux actionnaires minoritaires que leur avis sera bien pris en considération.

126. Le droit de participer aux assemblées générales est un droit fondamental de l'actionnaire. Pour encourager les actionnaires minoritaires à participer activement aux assemblées générales des entreprises publiques et pour faciliter l'exercice de leurs droits, on peut envisager l'adoption, par les entreprises

publiques, de mécanismes spécifiques. Cela peut passer par le recours à des majorités qualifiées pour certaines décisions devant être prises par le conseil d'administration et, lorsqu'on le jugera utile et en fonction des circonstances, prévoir la possibilité de recourir à des modes de scrutin spécifiques, par exemple des droits de vote cumulatifs. D'autres mesures doivent être incluses pour faciliter les votes in absentia ou encore développer le recours aux outils électroniques pour réduire les coûts de participation. En outre, la participation des salariés actionnaires aux assemblées générales peut par exemple être facilitée grâce à la collecte de leurs votes par procuration.

127. Il importera de peser soigneusement tout mécanisme spécifique mis en place pour protéger les actionnaires minoritaires. En effet, de tels mécanismes doivent favoriser l'ensemble des actionnaires minoritaires et ne contredire en rien la notion même de traitement équitable des actionnaires. Ainsi, lorsque l'État est l'actionnaire majoritaire, ces mécanismes ne doivent pas l'empêcher d'exercer l'influence légitimement attachée à cette qualité, ni permettre aux actionnaires minoritaires de peser indument sur les décisions prises.

128. **5. Les transactions entre l'État et les entreprises publiques doivent être effectuées à des conditions conformes à celles du marché.**

129. Afin de garantir un traitement équitable de l'ensemble des actionnaires, les transactions entre l'État et les entreprises publiques doivent être effectuées aux mêmes conditions que celles effectuées entre d'autres participants au marché. Ce principe est en théorie lié à la question des transactions avec des parties liées, mais il s'en écarte dans la mesure où les « parties liées » sont moins strictement définies dans le cas de l'actionnariat public. Il est conseillé à l'État de veiller à la conformité aux conditions du marché de toutes les transactions effectuées par des entreprises publiques avec l'État et des entités contrôlées par lui et, le cas échéant, d'en évaluer la régularité. Le sujet doit par ailleurs être mis en rapport avec les obligations incombant au conseil d'administration qui sont traitées dans d'autres parties des Lignes directrices car il existe clairement une articulation entre la protection de l'ensemble des actionnaires et le devoir de loyauté des membres du conseil d'administration à l'égard des actionnaires et de la société.

130. **B. Toutes les entreprises publiques cotées et, si possible, les entreprises publiques non cotées doivent adhérer aux codes nationaux de gouvernement d'entreprise.**

131. La plupart des pays se sont dotés de codes de gouvernement d'entreprise visant les sociétés cotées en bourse. Cependant, les mécanismes de mise en application de ces codes diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, certains ayant simplement valeur de préconisation, d'autres étant appliqués (par les autorités boursières ou les organismes de réglementation des marchés de valeurs mobilières) selon le principe « appliquer ou expliquer », et d'autres encore étant contraignants. L'une des prémisses des Lignes directrices est que les entreprises publiques doivent être soumises aux normes de bonnes pratiques en matière de gouvernance suivies par les entreprises cotées, ce qui signifie qu'une entreprise publique cotée doit systématiquement se conformer au code national de gouvernement d'entreprise, indépendamment du caractère plus ou moins contraignant de celui-ci. Les entreprises publiques non cotées doivent également être encouragées, dans toute la mesure du possible, à faire de même.

132. **C. Lorsque les entreprises publiques sont tenues de poursuivre des objectifs de politique publique, toutes les parties prenantes autres que l'État doivent avoir accès à tout moment aux informations utiles relatives à ces objectifs.**

133. Au titre de son engagement à garantir à l'ensemble des actionnaires une très grande transparence, l'État doit faire en sorte que les informations significatives relatives à tout objectif de politique publique qu'une entreprise publique est censée atteindre soient communiquées aux actionnaires privés. Ces

informations doivent être communiquées à l'ensemble des actionnaires au moment où ils acquièrent leur participation et être accessibles en permanence pendant toute la durée de détention de cette participation.

134. D. Lorsque les entreprises publiques s'engagent dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, elles doivent, ainsi que leurs actionnaires, veiller à ce que les droits contractuels soient respectés et à ce que les différends soient réglés en temps opportun et avec impartialité.

135. Lorsque des entreprises publiques s'engagent dans des projets de coopération avec des partenaires privés, il convient de veiller au respect des droits contractuels de l'ensemble des parties et de prévoir des mécanismes efficaces de règlement des différends. D'autres recommandations de l'OCDE doivent être suivies, en particulier la *Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des Partenariats public-privé*, ainsi que, dans d'autres secteurs, les *Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures*. L'une des principales recommandations énoncées dans ces instruments vise à rappeler qu'il convient de veiller à suivre et gérer les risques budgétaires implicites et explicites auxquels des partenariats public-privé, ou tout autre accord conclu par une entreprise publique, exposent l'État.

136. En outre, il conviendrait de préciser clairement, dans les accords formels conclus entre l'État et des partenaires privés, les responsabilités respectives des partenaires dans l'hypothèse où des événements imprévus surviendraient, et parallèlement, de ménager suffisamment de souplesse pour permettre une renégociation du contrat en cas de besoin. Les mécanismes de règlement des différends doivent offrir l'assurance que tout litige survenant pendant la durée du projet sera réglé en temps opportun et équitablement.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE V : RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES ET PERENNITE DE L'ENTREPRISE

L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes. Toutes les attentes de l'État vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises doivent être clairement précisées.

137. Dans certains pays de l'OCDE, des textes législatifs ou réglementaires ou des conventions ou contrats mutuels accordent à certaines parties prenantes des droits spécifiques au sein des entreprises publiques. Certaines entreprises publiques se caractérisent même par des structures de gouvernance particulières en ce qui concerne les droits accordés aux parties prenantes, principalement la représentation des salariés dans les conseils d'administration ou d'autres droits à participer à des consultations ou à la prise de décisions accordés aux représentants des salariés ou aux organisations de consommateurs, par exemple dans le cadre de comités consultatifs.

138. Les entreprises publiques doivent admettre l'importance des relations avec les parties prenantes pour bâtir des entreprises viables et financièrement saines. Les relations avec les parties prenantes sont particulièrement importantes, parce qu'elles peuvent être déterminantes pour la réalisation des éventuelles obligations de service d'intérêt général et parce que dans certains secteurs d'infrastructures, les entreprises publiques exercent quelquefois un impact déterminant sur le potentiel de développement économique et sur les collectivités dans lesquelles elles interviennent. En outre, certains investisseurs prennent de plus en plus en considération les questions touchant aux parties prenantes lors de leurs décisions de placement et ils évaluent les risques de poursuites judiciaires qui pourraient surgir à propos de ces questions. L'entité actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent donc reconnaître les effets qu'une politique active en direction des parties prenantes peut avoir sur les ambitions stratégiques à long terme et la réputation des sociétés. Il convient en conséquence qu'elles se dotent de politiques claires à l'égard des parties prenantes et qu'une information convenable soit donnée sur ces politiques.

139. En revanche, les pouvoirs publics ne doivent pas utiliser les entreprises publiques à des fins qui divergent de celles du secteur privé, sauf à prévoir alors une forme ou une autre de compensation. Les éventuels droits spécifiques accordés aux parties prenantes ou l'influence qu'elles peuvent exercer sur le processus de décision doivent être explicites. Quels que soient les droits accordés aux parties prenantes par la loi ou les obligations spéciales auxquelles doit satisfaire l'entreprise publique à cet égard, les organes de la société, principalement l'assemblée générale des actionnaires et le conseil d'administration, doivent conserver leurs pouvoirs de décision.

140. A. Les pouvoirs publics, les entités actionnaires et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels.

141. En tant qu'actionnaire dominant, l'État peut contrôler les décisions au sein de l'entreprise et se trouver en situation d'opérer des choix au détriment des parties prenantes. Il importe donc de prévoir des mécanismes et procédures visant à protéger les droits des parties prenantes. L'entité actionnaire doit avoir une politique claire en ce sens. Les entreprises publiques doivent respecter intégralement les droits des parties prenantes tels qu'ils sont définis par les textes législatifs et réglementaires et par les accords mutuels. Elles doivent se comporter vis-à-vis de leurs parties prenantes comme des sociétés cotées du secteur privé.

142. Pour favoriser une coopération active et enrichissante avec les parties prenantes, les entreprises publiques doivent s'assurer que les parties prenantes ont accès en temps opportun et de façon régulière à des informations pertinentes, suffisantes et fiables pour pouvoir exercer leurs droits. Les parties prenantes doivent avoir accès aux voies de recours légales en cas de violation de leurs droits. Enfin, les salariés doivent aussi pouvoir exprimer librement au conseil d'administration leurs préoccupations quant au caractère illégal et contraire à la déontologie de certaines pratiques sans que cela donne lieu à une remise en cause de leurs droits.

143. Il convient de permettre le développement des mécanismes de participation des salariés qui sont de nature à améliorer la performance lorsque cela paraît utile eu égard à l'importance des relations avec les parties prenantes dans certaines entreprises publiques. Cela étant, lorsqu'il s'agira de décider de l'opportunité et de l'ampleur de tels mécanismes, l'État devra peser soigneusement les difficultés inhérentes à la transformation de droits hérités du passé en mécanismes réellement efficaces d'amélioration de la performance.

144. B. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés une mission ou des objectifs importants de politique publique.

145. Les bonnes pratiques imposent de plus en plus aux sociétés cotées de rendre compte des questions concernant les parties prenantes. Ce faisant, elles apportent la preuve de leur volonté d'opérer de façon plus transparente et de leur attachement à la coopération avec les parties prenantes. Cela favorise la confiance et améliore leur réputation. En conséquence, les entreprises publiques cotées ou de grande taille doivent communiquer avec les investisseurs, les parties prenantes et le grand public sur leur politique à l'égard des parties prenantes et apporter des informations crédibles sur l'application concrète de cette politique. Cela doit aussi être le cas pour les entreprises publiques servant de vecteur à l'action des pouvoirs publics ou devant satisfaire des obligations de service d'intérêt général, en prenant comme il se doit en compte les coûts que cela implique en fonction de leur taille. Les rapports sur les relations avec les parties prenantes doivent comporter des informations sur les politiques sociales et environnementales, dès lors que les entreprises publiques ont des objectifs spécifiques dans ces domaines. À cet effet, elles peuvent s'inspirer des bonnes pratiques et appliquer des lignes directrices existantes sur la communication par l'entreprise d'informations en matière de responsabilité sociale et environnementale. Il pourrait être également judicieux que les entreprises publiques soumettent leurs rapports sur les relations avec les parties prenantes à une vérification indépendante en vue d'en accroître la crédibilité.

146. C. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent être tenus d'élaborer, d'appliquer et de faire connaître des programmes de respect des codes de déontologie internes. Ces codes doivent s'inspirer des normes nationales en vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques elles-mêmes et à leurs filiales.

147. Les conseils d'administration des entreprises publiques se doivent, à l'instar de ceux des sociétés privées, de respecter des normes déontologiques rigoureuses. Ce respect est dans l'intérêt à long terme de toute société, car c'est un moyen de la rendre crédible et digne de confiance dans ses activités au jour le jour et vis-à-vis de ses engagements à long terme. Dans le cas des entreprises publiques, il peut y avoir des pressions supplémentaires pour déroger à des normes déontologiques strictes, compte tenu de l'interaction entre les considérations d'ordre commercial et celles d'ordre politique et qui touchent aux politiques publiques. De plus, comme les entreprises publiques contribuent parfois fortement à donner le ton au monde des affaires d'un pays, il importe qu'elles appliquent des normes déontologiques rigoureuses.

148. Le comportement des entreprises publiques et de leurs dirigeants doit obéir à des normes déontologiques rigoureuses. Les entreprises publiques doivent se doter de codes de déontologie internes

par lesquels elles s'engagent à respecter les normes en vigueur dans leur pays et à se conformer à des codes de conduite plus larges. Elles devraient ainsi s'engager à adhérer aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, qui ont été adoptés par tous les pays membres de l'OCDE et qui reprennent les quatre principes énoncés dans la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, ou encore à la *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales* et les *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*. Les codes de déontologie doivent s'appliquer à l'ensemble des entreprises publiques et à leurs filiales.

149. Ces codes de déontologie doivent donner des indications claires et précises quant au comportement attendu de la part de l'ensemble des salariés et des programmes de surveillance de la bonne application de ces codes devront être mis en place. Il est en outre considéré comme une bonne pratique que l'élaboration de ces codes se fasse dans un cadre participatif permettant d'impliquer tous les salariés et autres parties prenantes concernées. Ces codes doivent être intégralement repris à leur compte et mis en œuvre par les conseils d'administration et les dirigeants des entreprises. L'observation des codes de déontologie par les entreprises doit faire l'objet d'un suivi périodique.

150. Ces codes de déontologie doivent comprendre des indications concernant les marchés publics et prévoir des mécanismes spécifiques protégeant et encourageant les parties prenantes, notamment les salariés, pour qu'elles déclarent les comportements illégaux ou contraires à l'éthique des dirigeants de l'entreprise. À cet égard, les entités actionnaires doivent veiller à ce que les entreprises publiques relevant de leur tutelle mettent effectivement en place les mesures de protection destinées aux salariés formulant des plaintes à titre personnel ou par l'intermédiaire de leurs instances représentatives, ou à d'autres personnes extérieures à l'entreprise. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent garantir aux salariés ou à leurs représentants un accès confidentiel direct à une personne indépendante siégeant au conseil, ou à un médiateur au sein de l'entreprise. Cela étant, ces codes de déontologie et ces mécanismes devront également prévoir des mesures disciplinaires en cas d'allégations infondées et de mauvaise foi, formulées à la légère ou dans l'intention de nuire.

151. D. Lorsque l'État a des attentes vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises, celles-ci doivent être portées à la connaissance du public et les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis.

152. Comme les entreprises privées, les entreprises publiques ont souvent un intérêt commercial à minimiser les risques pour leur réputation et à être perçues comme de « bons citoyens en termes de gouvernance ». L'entité actionnaire peut donc exprimer certaines attentes vis-à-vis des entreprises publiques concernant le respect des normes environnementales et sanitaires et des normes du travail, et exiger d'elles qu'elles rendent compte de leurs résultats à cet égard. Si l'entité actionnaire a des attentes de cette nature, les conseils d'administration des entreprises publiques doivent veiller à ce qu'elles prennent corps dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, à ce qu'elles soient relayées par des incitations et à ce qu'elles donnent lieu à une information et à un suivi des résultats adaptés.

153. Les entreprises publiques ne doivent en revanche normalement pas être tenues de se livrer à des activités caritatives ou de fournir des services publics à leurs salariés ou à la population en général, ou d'offrir d'autres services qui seraient assurés de manière plus adéquate par les autorités compétentes. Quelle que soit la portée des attentes que l'État peut avoir en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises publiques, celles-ci doivent être communiquées de façon claire et transparente.

154. E. Les entreprises publiques ne doivent pas être utilisées pour financer des activités politiques. Les entreprises publiques ne doivent normalement pas contribuer elles-mêmes au financement d'une campagne politique.

155. Les entreprises publiques ne doivent en aucune circonstance être utilisées directement comme source de financement de campagnes ou d'activités politiques. Lorsqu'elles ont été utilisées dans le passé pour financer des partis, les transferts n'ont pas nécessairement pris la forme de versements directs. Dans quelques pays, il a été fait état, dans certains cas, de transactions entre des entreprises publiques et des sociétés contrôlées par des intérêts politiques ayant conduit les premières à subir effectivement des pertes.

156. En outre, même si dans certains pays, le fait, pour des sociétés privées, de contribuer à des campagnes politiques pour des raisons commerciales est une pratique courante, les entreprises publiques ne doivent normalement pas le faire. Le contrôle ultime exercé, y compris par la voie réglementaire, sur les entreprises publiques relève de la responsabilité de dirigeants politiques qui appartiennent à des partis politiques bénéficiant de la générosité de mécènes du secteur privé. Le risque de conflit d'intérêts, qui existe déjà dans les sociétés du secteur privé, est donc démultiplié dans le cas d'entreprises publiques.

DRAFT

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE VI : TRANSPARENCE ET DIFFUSION DE L'INFORMATION

Les entreprises publiques doivent observer des normes rigoureuses en matière de transparence et de diffusion de l'information et être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées.

157. **A. Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion, placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société, auxquels il devra rendre compte.**

158. Comme les grandes sociétés cotées, les entreprises publiques doivent se doter de dispositifs de contrôle interne. « L'audit interne est une activité indépendante et objective de validation et de conseil qui a pour but d'ajouter de la valeur aux activités d'une entreprise et de les améliorer. L'audit interne est là pour aider une entreprise à atteindre ses objectifs grâce à la mise en œuvre d'une procédure systématique et rigoureuse qui permet de mesurer et d'améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des procédures de gouvernance. L'intervention des contrôleurs internes est garante de l'efficacité et de la solidité du processus de diffusion d'informations et de la mise en place de mécanismes adéquats de contrôle interne au sens large. Ils doivent définir des procédures permettant de collecter, de réunir et de présenter des informations suffisamment précises. Ils doivent aussi s'assurer que ces procédures sont bien respectées et être capables de garantir la qualité de l'information diffusée par la société.

159. Pour renforcer leur indépendance et leur autorité, les contrôleurs internes doivent accomplir leur mission pour le compte du conseil d'administration et de son comité d'audit dans les systèmes à organe de direction unique, du conseil de surveillance dans les systèmes dualistes ou des comités d'audit là où ils existent, et leur rendre directement compte. Ils doivent pouvoir s'adresser sans restriction au président et à tous les membres du conseil d'administration ainsi qu'à son comité d'audit. En effet, leur compte rendu a un impact important sur la capacité du conseil à apprécier la réalité des activités et des performances de l'entreprise. Il convient également d'encourager les consultations entre auditeurs externes et contrôleurs internes. Enfin, il est recommandé, à titre de bonne pratique, d'inclure dans les états financiers un rapport des contrôleurs internes décrivant la structure du contrôle interne et les procédures de diffusion des informations financières.

160. **B. Les entreprises publiques doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationalement admises. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.**

161. Il est de l'intérêt du grand public que les entreprises publiques soient aussi transparentes que les sociétés cotées. Indépendamment de leur statut juridique et même si elles ne sont pas cotées, toutes les entreprises publiques doivent publier des États financiers en respectant les normes de comptabilité et de vérification des comptes correspondant aux pratiques exemplaires.

162. Les entreprises publiques ne sont pas toujours soumises au contrôle d'auditeurs externes et indépendants. Cela s'explique souvent par l'existence de mécanismes spécifiques de vérification et de contrôle par l'État considérés parfois comme suffisants pour garantir la qualité et l'exhaustivité des informations comptables fournies. Ces contrôles financiers sont généralement effectués par des institutions supérieures de contrôle des finances publiques spécialisées qui peuvent inspecter à la fois les entreprises publiques et l'entité actionnaire. Dans bien des cas, ces organismes assistent aux réunions du conseil

d'administration et sont souvent chargés de rendre compte directement au parlement des résultats des entreprises publiques. Toutefois, ces mécanismes spécifiques sont conçus pour contrôler l'utilisation des deniers publics et des ressources budgétaires et non les activités de l'entreprise publique au sens large.

163. Pour renforcer la confiance dans l'information fournie par les entreprises publiques, l'État devrait, en plus de ces contrôles spécifiques, soumettre les entreprises publiques à des audits externes menés conformément aux normes internationales. Des procédures adéquates doivent être instaurées pour choisir les auditeurs externes, qui doivent impérativement être indépendants de la direction ainsi que des actionnaires significatifs, en l'occurrence l'État. Ils doivent donc être soumis aux mêmes critères d'indépendance que pour les entreprises du secteur privé. Cela suppose notamment une limitation des services de conseil ou autres prestations hors audit fournis aux entreprises publiques concernées, ainsi qu'une rotation périodique des auditeurs ou des cabinets d'audit.

164. C. Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives conformes aux normes rigoureuses en matière de diffusion d'information par les sociétés et couvrant des domaines intéressant particulièrement l'État actionnaire et le grand public, y compris en particulier les activités qu'elles exercent au service de l'intérêt général.

165. Toutes les entreprises publiques doivent publier des informations financières et non financières, et les grandes entreprises ou celles qui sont cotées doivent le faire en se conformant à des normes rigoureuses et internationalement reconnues. Cela signifie que les membres du conseil d'administration des entreprises concernées doivent signer les rapports financiers et que leur directeur général ainsi que leur directeur financier doivent certifier que sur tous les points significatifs, ces rapports donnent une image fidèle des activités et de la situation financière des sociétés concernées.

166. Dans la mesure du possible, il convient de procéder à une analyse des coûts et des avantages pour déterminer quelles sont les entreprises publiques qui doivent être soumises à ces normes rigoureuses et reconnues internationalement de diffusion de l'information. Cette analyse doit prendre en compte le fait que des normes aussi rigoureuses constituent à la fois une incitation et un moyen pour le conseil d'administration et la direction d'accomplir leurs missions avec professionnalisme. On peut exclure de telles obligations les entreprises publiques en deçà d'un certain seuil de taille, à condition qu'elles n'exercent pas de rôle important pour l'action des pouvoirs publics. Ce seuil ne peut être défini que de façon pragmatique et va varier selon les pays, les secteurs d'activité et la taille du secteur public dans son ensemble.

167. La haute qualité des informations diffusées est également importante pour les entreprises auxquelles sont assignés des objectifs importants pour l'action des pouvoirs publics. Cette rigueur est particulièrement nécessaire dès lors qu'elles ont un impact significatif sur le budget de l'État ou sur les risques qu'il encourt, ou lorsqu'elles peuvent produire des effets sociétaux plus généraux. Dans l'Union européenne, par exemple, les entreprises publiques admises au bénéfice de subventions de l'État pour effectuer des services d'intérêt général doivent tenir des comptes distincts à cet effet.

168. Les entreprises publiques doivent satisfaire au moins aux mêmes exigences, en matière de diffusion d'information, que les sociétés cotées, sans toutefois que l'on attende d'elles qu'elles compromettent la confidentialité fondamentale des informations sur l'entreprise. Elles doivent publier des informations sur leur résultat financier et leur résultat d'exploitation, leur politiques de rémunération, les transactions avec des parties liées et les structures et principes de gouvernance. Les entreprises publiques doivent déclarer si elles observent un code de gouvernement d'entreprise et si oui, lequel. En ce qui concerne la diffusion d'informations sur la rémunération des administrateurs et des dirigeants, la communication d'informations individuelles est considérée comme une bonne pratique. Ces informations doivent comporter des détails relatifs aux conditions de fin d'exercice des mandats et de départ à la retraite,

ainsi qu'aux avantages spécifiques ou rémunérations en nature éventuellement consentis aux membres du conseil d'administration. Les entreprises publiques doivent être tout particulièrement vigilantes et veiller à améliorer la transparence dans les domaines décrits ci-dessous.

169. **À titre d'exemple, il conviendra, eu égard aux capacités et à la taille de l'entreprise, de rendre publics :**

170. **1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation (pour les entreprises entièrement détenues par l'État, tout mandat confié par l'entité actionnaire) ;**

171. Il importe que chaque entreprise publique ait une vision claire de l'ensemble de ses objectifs. Indépendamment du système existant de suivi des résultats, il convient de définir un ensemble limité d'objectifs généraux essentiels en donnant des précisions sur la façon dont l'entreprise procède aux arbitrages entre des objectifs éventuellement contradictoires.

172. Lorsque l'État est actionnaire majoritaire ou contrôle de fait l'entreprise publique, ces objectifs doivent être précisés clairement à tous les autres investisseurs, au marché et au grand public. Cette obligation de diffusion d'informations encouragera les dirigeants de l'entreprise à mieux appréhender eux-mêmes ces objectifs et pourra également les conforter dans leur volonté de les atteindre. Elle va en outre servir de référence à tous les actionnaires, au marché et au grand public pour évaluer la stratégie adoptée ou les décisions prises par la direction.

173. Les entreprises publiques doivent rendre compte de la façon dont elles remplissent leurs objectifs en publiant des indicateurs de performance essentiels. Lorsqu'une entreprise publique poursuit aussi des objectifs de politique publique, comme des obligations de services d'intérêt général, elle doit rendre compte de la façon dont elle y parvient.

174. **2. Les résultats financiers et les résultats d'exploitation de l'entreprise, y compris les coûts et mécanismes de financement se rapportant à des objectifs de politique publique ;**

175. À l'instar des entreprises privées, les entreprises publiques doivent publier des informations sur leurs résultats financiers et leurs résultats d'exploitation. En outre, lorsqu'elles sont censées atteindre des objectifs de politique publique spécifiques, les informations relatives aux coûts des activités concernées et à leur financement doivent être clairement communiquées.

176. **3. La structure de gouvernance, la structure du capital et la répartition des droits de vote de l'entreprise, notamment le contenu de tout code de gouvernement d'entreprise ou processus d'orientation stratégique ou de mise en œuvre ;**

177. Il importe que la structure de l'actionnariat et la répartition des droits de vote des entreprises publiques soient transparentes, de sorte que tous les actionnaires aient une vision claire de leurs droits au cash-flow et de leurs droits de vote. On doit également savoir avec précision qui détient les droits de propriété juridiques des actions de l'État, et quelles sont les entités chargées d'exercer les droits attachés à ces participations. Tout droit ou accord spécifique risquant d'avoir un effet de distorsion sur la structure de l'actionnariat ou du contrôle d'une entreprise publique comme les actions spécifiques ou les droits de veto doit aussi être déclaré.

178. **4. Les informations relatives à la politique et aux niveaux de rémunération des administrateurs, aux qualifications, à la procédure de nomination et à la participation des administrateurs au conseil d'administration d'autres sociétés ainsi qu'à leur qualité d'administrateurs indépendants, reconnue ou non par le conseil d'administration de l'entreprise publique ;**

179. La transparence totale sur les qualifications et les rémunérations des membres du conseil d'administration est particulièrement importante pour les entreprises publiques. La nomination des administrateurs dans les entreprises publiques relève souvent de la responsabilité directe des pouvoirs publics et, de ce fait, les administrateurs peuvent apparaître comme agissant pour le compte de l'État ou d'organes politiques spécifiques plutôt qu'au service des intérêts à long terme de l'entreprise. Exiger une très grande transparence sur les qualifications des administrateurs ainsi que sur la procédure de nomination et la politique de rémunération des administrateurs peut concourir à améliorer le professionnalisme des conseils d'administration des entreprises publiques. C'est aussi un moyen de permettre aux investisseurs d'évaluer les qualifications des administrateurs et de repérer des conflits d'intérêts potentiels.

180. 5. Les facteurs de risque significatifs prévisibles, ainsi que les mesures prises pour y faire face ;

181. De graves difficultés surgissent lorsque les entreprises publiques adoptent des stratégies ambitieuses sans clairement identifier ou évaluer les risques correspondants, ou du moins en rendre compte convenablement. Or, la divulgation des facteurs de risque significatifs est particulièrement importante lorsque les entreprises publiques interviennent dans des secteurs récemment libéralisés et connaissant une internationalisation croissante où elles se trouvent confrontées à toute une série de risques nouveaux, tels que les risques politiques, opérationnels ou de change. En l'absence de communication d'informations adéquates sur les facteurs de risque significatifs, les entreprises publiques risquent de donner une image faussée de leur situation financière et de leurs performances globales. Cela peut dès lors aboutir à des décisions stratégiques inadaptées ainsi qu'à des pertes financières inattendues.

182. Afin de donner des informations convenables sur la nature et l'ampleur de l'ensemble des risques qu'elles encourent dans le cadre de leurs activités, les entreprises publiques doivent se doter de solides mécanismes internes leur permettant d'identifier, de gérer et de maîtriser les risques et d'en rendre compte. Les entreprises publiques doivent présenter les informations qu'elles diffusent conformément aux nouvelles normes et à leur évolution, et en particulier faire état de l'ensemble de leurs éléments d'actif ou de passif hors bilan. La communication dans ce domaine peut couvrir le cas échéant les stratégies de gestion des risques et les dispositifs mis en place pour les appliquer. Enfin, les entreprises d'exploitation de ressources naturelles doivent rendre compte de leurs réserves conformément aux bonnes pratiques en la matière, car cela peut être un élément déterminant de leur valeur et de leur profil de risque.

183. 6. Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques, y compris les engagements contractuels et passifs éventuels résultant de partenariats public-privé ;

184. Afin de donner une image fidèle et complète de la situation financière des entreprises publiques, il est nécessaire de publier des informations convenables sur les obligations mutuelles et les mécanismes d'aide financière ou de partage des risques existant entre l'État et les entreprises publiques. Ces informations doivent mentionner les subventions éventuellement reçues par une entreprise publique, les éventuelles garanties qui lui sont accordées par l'État au titre de ses activités, ainsi que les éventuels engagements que l'État contracte en son nom. Les informations sur les garanties peuvent être communiquées par les entreprises publiques elles-mêmes ou par le gouvernement. Le suivi par le parlement des garanties publiques en vue d'étayer les procédures budgétaires passe pour une bonne pratique.

185. Les entreprises publiques doivent en outre communiquer des informations adéquates sur leurs partenariats public-privé. Ces structures se caractérisent en effet souvent par des transferts de risques, de ressources et de rémunérations entre des partenaires publics et privés pour la prestation de services publics

ou pour des infrastructures publiques, et peuvent en conséquence être à l'origine de risques significatifs nouveaux et spécifiques.

186. 7. Toute transaction significative avec l'État et d'autres parties liées, dont des entreprises publiques ;

187. Les transactions entre des entreprises publiques et des parties liées, comme une prise de participation d'une entreprise publique dans une autre, sont une source d'abus potentiels et, à ce titre, doivent être rendues publiques. Les communications faites dans ce cadre doivent contenir toutes les informations nécessaires pour évaluer l'équité et l'opportunité de ces transactions.

188. 8. Tout autre sujet concernant les salariés et autres parties prenantes.

189. Les entreprises publiques sont encouragées à communiquer des informations sur des questions essentielles concernant les salariés et d'autres parties prenantes qui peuvent influencer de manière significative sur les résultats de l'entreprise, et dans certains pays, elles sont même tenues de le faire. Les informations diffusées peuvent notamment porter sur les relations entre la direction et les salariés et sur les relations avec d'autres parties prenantes, notamment les créanciers, les fournisseurs et les collectivités locales.

190. Certains pays imposent la diffusion d'informations complètes sur les ressources humaines. Les politiques des ressources humaines, notamment les programmes de valorisation des ressources humaines et de formation, les taux de rétention des salariés et les plans d'intéressement des salariés, peuvent receler des éléments importants sur les atouts comparatifs des entreprises par rapport aux autres acteurs présents sur le marché et autres parties prenantes.

191. D. L'entité actionnaire doit diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises. Les bonnes pratiques exigent le recours à la communication via le Web afin de faciliter l'accès du grand public à ces informations.

192. L'entité actionnaire doit produire un rapport agrégé couvrant l'ensemble des entreprises publiques et en faire un instrument essentiel de diffusion de l'information auprès du grand public, du parlement et des médias. Ce rapport doit être élaboré de telle manière qu'il permette à tous les lecteurs d'avoir une vision claire des performances globales et du développement des entreprises publiques. En outre, le rapport agrégé est également un outil grâce auquel l'entité actionnaire peut approfondir sa compréhension des résultats des entreprises publiques et clarifier sa propre stratégie.

193. Le rapport agrégé doit aboutir à un rapport annuel agrégé publié par l'État qui doit être principalement axé sur les résultats financiers et la valeur des entreprises publiques, et doit contenir au moins une indication de la valeur totale du portefeuille de participations de l'État, et aussi comporter une déclaration d'orientation sur la politique actionnariale de l'État ainsi que des informations sur la manière dont elle a été appliquée. Des informations relatives à l'organisation de la fonction actionnariale doivent également être communiquées, de même qu'une vue d'ensemble du développement des entreprises publiques, des informations financières agrégées et un bilan des changements survenus au niveau des conseils d'administration des entreprises publiques. Le rapport agrégé doit contenir des indicateurs financiers clés comme le chiffre d'affaires, le bénéfice, les flux de trésorerie générés par les activités, les investissements bruts, le rendement des fonds propres, le rapport dette/fonds propres et les dividendes. Doivent également être fournies des informations sur les méthodes utilisées pour agréger les données. Le rapport agrégé pourrait également contenir des informations individualisées sur les très grandes entreprises publiques. Il importe de souligner que le rapport agrégé ne doit pas faire double emploi avec les rapports d'ores et déjà exigés, comme les rapports annuels au parlement, et qu'il doit au contraire les compléter. Certaines entités actionnaires pourraient se contenter de ne publier que des rapports agrégés « partiels »,

portant uniquement sur les entreprises publiques actives dans des secteurs où elles peuvent être comparées à des entreprises privées. Enfin, la publication de rapports agrégés deux fois par an permettrait d'améliorer la transparence de l'actionnariat public.

194. Dans certains pays, il s'est révélé utile pour l'entité actionnaire de créer un site Web, offrant au grand public un accès aisé aux informations. Les sites Web pourraient contenir tant des informations relatives à l'organisation de la fonction actionnariale et à la politique actionnariale en général que des informations concernant la taille, le développement, les résultats et la valeur des entreprises du secteur public.

DRAFT

NOTES EXPLICATIVES SUR LE CHAPITRE VII: RESPONSABILITES DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction. Le conseil d'administration doit agir en toute intégrité, et être responsable des décisions qu'il prend.

195. Dans un certain nombre de pays, le conseil d'administration de l'entreprise publique reste pléthorique, manquant de vision commerciale et souvent d'indépendance de jugement. Les représentants de l'administration publique peuvent aussi y être trop nombreux. En outre, il arrive qu'on ne lui confie pas l'ensemble des responsabilités qui incombent habituellement aux conseils d'administration, et leurs fonctions sont alors assumées à leur place par la direction générale de l'entreprise publique, voire par l'entité actionnaire elle-même. De plus, dans certains domaines, leur fonction peut aussi faire double emploi avec l'intervention d'organismes de tutelle spécifiques.

196. Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'en accroître la qualité et l'efficacité afin d'améliorer le gouvernement de ces entreprises. Il est important qu'une entreprise publique soit dotée d'un conseil d'administration puissant capable d'agir dans son intérêt à elle et de surveiller efficacement la direction sans ingérence politique induite. À cet effet, il est nécessaire de vérifier sa compétence, de renforcer son indépendance et enfin d'améliorer ses modalités de fonctionnement. Il convient en outre de le rendre clairement et pleinement responsable de l'exercice de ses fonctions, de veiller qu'il agit avec intégrité.

197. **A. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Le rôle du conseil d'administration d'une entreprise publique doit être clairement défini par la législation, de préférence en conformité avec le droit des sociétés. Le conseil d'administration doit être soumis à l'obligation de rendre pleinement compte aux propriétaires de l'entreprise, agir au mieux des intérêts de la société et traiter équitablement tous les actionnaires.**

198. En principe, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les mêmes responsabilités fonctionnelles et juridiques que celles qui sont prévues par le droit des sociétés. Dans la pratique cependant, les administrateurs peuvent, de fait, n'avoir qu'une responsabilité réduite, notamment lorsqu'il s'agit de représentants de l'État.

199. Il convient de définir explicitement les responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique dans les textes législatifs et réglementaires, dans la stratégie de l'État actionnaire et dans les statuts de la société. Il est essentiel et il doit être clairement souligné que tous les administrateurs ont l'obligation juridique d'agir au mieux des intérêts de la société et de traiter de façon équitable tous les actionnaires. La responsabilité collective et individuelle des administrateurs doit être clairement affirmée. Il ne doit y avoir aucune différence dans les responsabilités des différents administrateurs, qu'ils soient nommés par l'État ou par tout autre actionnaire ou partie prenante. Des formations devraient être obligatoires pour informer les membres du conseil d'administration d'une entreprise publique de leurs responsabilités fonctionnelles et juridiques.

200. Pour encourager la responsabilité du conseil d'administration et pour lui permettre de fonctionner efficacement, il convient de se conformer aux bonnes pratiques du secteur privé et d'en limiter la taille. L'expérience montre qu'un conseil d'administration plus ramassé permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction. Afin de mettre en relief les responsabilités du conseil d'administration, il conviendra d'ajouter aux états financiers annuels un

Rapport des administrateurs qui sera soumis aux auditeurs externes. Ce rapport doit livrer des informations et des commentaires sur l'organisation, les résultats financiers, les facteurs de risque significatifs, les événements marquants, les relations avec les parties prenantes et les effets des instructions émanant de l'entité actionnaire.

201. B. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer effectivement sa fonction d'élaboration de la stratégie et de surveillance de la direction dans le cadre d'un large mandat défini par les pouvoirs publics. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général.

202. Dans bien des cas, le conseil d'administration d'une entreprise publique ne se voit pas accorder toutes les responsabilités et les pouvoirs dont il aurait besoin pour assurer le pilotage stratégique de l'entreprise, la surveillance de la direction et le contrôle de la diffusion d'informations. Il peut voir son rôle et ses responsabilités rognés de tous côtés : de la part des entités actionnaires et de la part de la direction de l'entreprise publique. L'entité actionnaire, quand ce n'est pas l'État lui-même, peut être tentée d'intervenir trop fortement dans les questions stratégiques, alors qu'il lui appartient de définir les objectifs généraux de la société, en particulier parce que la ligne de démarcation est souvent tenue entre définition des objectifs et détermination des stratégies. Le conseil d'administration d'une entreprise publique peut aussi se heurter à des difficultés pour exercer sa mission de contrôle de la direction dans la mesure où il ne dispose pas toujours de la légitimité, voire de l'autorité nécessaire à cet effet. En outre, dans certains pays, il existe un lien étroit entre la direction et la fonction d'actionnaire, ou un lien direct avec le gouvernement. En pareil cas, la direction générale de l'entreprise publique rend souvent compte à l'entité actionnaire, voire directement au gouvernement, en contournant le conseil d'administration.

203. Pour assumer sa fonction, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit être impliqué dans (i) la formulation, l'approbation, le suivi et le réexamen de la stratégie de l'entreprise, dans le cadre de ses objectifs généraux ; (ii) la définition d'indicateurs de performance convenables et l'identification des principaux risques et ; (iii) le suivi du processus d'information et de communication, en veillant à ce que les états financiers donnent une image fidèle des affaires de l'entreprise publique et reflètent les risques encourus ; (iv) l'évaluation et le suivi des performances de la direction ; et (v) l'élaboration de plans efficaces de succession pour les postes de dirigeants.

204. L'une des fonctions essentielles du conseil d'administration d'une entreprise publique devrait être la nomination et la révocation du directeur général. S'il est privé de ce pouvoir, il est difficile au conseil d'administration d'exercer pleinement sa fonction de surveillance et d'assumer la responsabilité des résultats de la société. Ce rôle peut parfois être assumé en parallèle ou en concertation avec l'entité actionnaire. Dans certains pays, l'actionnaire détenant la totalité du capital peut directement désigner un directeur général et cette possibilité s'applique aussi aux entreprises publiques. Cela peut aussi se produire lorsque l'État est l'actionnaire dominant dans des entreprises publiques auxquelles ont été confiées d'importantes missions de service public. Pour préserver l'intégrité du conseil d'administration, il est de bonne pratique de consulter le conseil d'administration. Quelle que soit la procédure retenue, les nominations doivent être fondées sur des critères de professionnalisme. Les règles et procédures de choix et de nomination du directeur général doivent être transparentes et respecter la délimitation des responsabilités entre le directeur général, le conseil d'administration et l'entité actionnaire. Il convient par ailleurs de communiquer toutes les conventions entre actionnaires concernant la nomination du directeur général.

205. Il découle de cette obligation d'évaluation et de suivi des performances de la direction que le conseil d'administration d'une société publique doit aussi être en mesure d'exercer une influence de premier plan sur la rémunération du directeur général. Il doit s'assurer que cette rémunération est liée aux performances et qu'elle est rendue publique comme il se doit.

206. **C. La composition du conseil d'administration doit lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs, y compris les fonctionnaires, doivent être nommés en vertu de leurs qualifications et assumer les mêmes responsabilités légales.**

207. Pour donner plus de pouvoirs aux conseils d'administration des entreprises publiques, il est absolument indispensable de les organiser de manière à ce qu'ils soient en mesure d'exercer efficacement un jugement objectif et indépendant, de surveiller la direction et de prendre des décisions stratégiques. Tous les membres du conseil d'administration doivent donc être nommés à l'issue d'une procédure transparente, et il doit être clair qu'il est de leur devoir d'agir au mieux des intérêts de l'entreprise dans son ensemble. Ils ne doivent pas se comporter en tant que représentants des entités qui les ont nommés à leur poste. Les conseils d'administration politique induit qui risquerait de les empêcher de se concentrer sur la réalisation des objectifs convenus avec les pouvoirs publics et avec l'entité actionnaire. La bonne pratique veut que des personnes directement liées au pouvoir exécutif ne siègent pas au conseil d'administration.

208. Il conviendra d'instaurer des mécanismes pour évaluer et maintenir l'efficacité et l'indépendance des conseils d'administration, par exemple limiter les possibilités de renouvellement de mandats et donner aux administrateurs les moyens d'accéder à des informations ou à des ressources indépendantes de façon à faire preuve d'indépendance dans l'exercice de leur mission.

209. Dans certains pays, la diversité de la composition des conseils d'administration est également un aspect pris en compte, notamment sous l'angle de l'équité entre les sexes.

210. **D. Les administrateurs indépendants doivent être, le cas échéant, libres de tout intérêt significatif ou de toute relation avec l'entreprise, sa direction ou l'entité actionnaire pouvant interférer avec l'exercice de leur jugement en toute objectivité.**

211. Pour accroître l'objectivité des conseils d'administration, un nombre croissant de pays exigent qu'un nombre suffisant d'administrateurs indépendants siègent aux conseils d'administration des entreprises publiques. Certains imposent aux entreprises publiques d'observer les mêmes exigences en ce qui concerne les administrateurs indépendants que celles s'appliquant aux entreprises cotées. Ce que l'on entend par « indépendance » varie sensiblement d'un pays à l'autre. La bonne pratique veut que les administrateurs indépendants soient libres de tout intérêt ou de toute relation avec l'entreprise, sa direction ou l'entité actionnaire pouvant interférer avec l'exercice de leur jugement en toute objectivité. Certains pays appliquent des critères d'indépendance plus stricts, en excluant par exemple les personnes que des liens conjugaux ou d'autres liens familiaux relient à des dirigeants de l'entreprise ou des actionnaires de contrôle.

212. Les administrateurs indépendants doivent posséder les compétences et l'expérience requises pour pouvoir améliorer l'efficacité des conseils d'administration. Il est souhaitable qu'ils soient recrutés dans le secteur privé, de façon à pouvoir constituer des conseils d'administration plus ouverts aux enjeux commerciaux, en particulier dans les entreprises publiques exerçant leur activité sur des marchés concurrentiels. Des connaissances relatives aux obligations spécifiques des entreprises publiques et à leurs objectifs de politique publique pourront faire partie des compétences attendues de ces administrateurs.

213. **E. Des mécanismes doivent être institués pour éviter les conflits d'intérêts pouvant empêcher les administrateurs d'exercer leurs fonctions en toute objectivité et pour limiter les ingérences politiques dans le fonctionnement du conseil d'administration.**

214. Tous les administrateurs d'entreprises publiques peuvent être exposés à des conflits d'intérêts. Des mesures doivent être mises en œuvre non seulement pour minimiser les risques de conflits d'intérêts, grâce à la nomination d'administrateurs indépendants, mais aussi pour régler les conflits d'intérêts s'il en

survient. Tous les administrateurs doivent révéler leurs éventuels conflits d'intérêts au conseil d'administration qui doit décider de la façon dont il convient de les gérer.

215. Des mesures particulières doivent être mises en œuvre pour prévenir toute ingérence politique dans les conseils d'administration des entreprises publiques. L'idée que certains représentants du secteur public ne devraient en aucune circonstance siéger au conseil d'administration d'une entreprise publique recueille un consensus de plus en plus large, cette règle devant s'appliquer aux ministres, secrétaires d'État et autres représentants directs du pouvoir exécutif. Dans certains cas, l'exclusion est étendue à d'autres fonctionnaires travaillant directement avec le pouvoir exécutif, notamment les responsables politiques en activité, membres du parlement et fonctionnaires qui, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent exercer une influence d'ordre réglementaire sur les entreprises publiques.

216. F. Le président du conseil d'administration doit assumer la responsabilité de l'efficacité du conseil d'administration et, si nécessaire pour organiser la coordination avec d'autres administrateurs, faire office de relais pour les communications avec l'entité actionnaire. Le directeur général et le président du conseil d'administration doivent avoir des rôles distincts.

217. La présidence est un organe capital pour promouvoir l'efficacité et l'efficacé. Il incombe à la personne qui occupe ce poste de faire d'un groupe d'individus une équipe efficace, ce qui exige des compétences spécifiques, notamment du charisme, une aptitude à motiver une équipe et à appréhender des points de vue et des approches différentes, la capacité de désamorcer des conflits ainsi qu'un savoir-faire et un sens de l'efficacité personnels. Le Président du conseil d'administration doit être le point de contact central entre l'entreprise et l'entité actionnaire. Enfin, la présidence peut jouer un rôle essentiel dans la procédure de nomination des administrateurs en prêtant assistance à l'entité actionnaire, grâce à l'éclairage procuré par l'auto-évaluation annuelle du conseil d'administration, lorsqu'elle cherche à repérer des déficits de compétences dans la composition du conseil d'administration en place.

218. Pour renforcer l'indépendance du conseil d'administration, il est communément admis que, dans le cas de systèmes à organe de direction unique, la bonne pratique consiste à séparer la présidence du conseil de la direction générale. Cette séparation contribue à assurer un juste équilibre des pouvoirs, à améliorer la redevabilité et à renforcer la capacité du conseil d'administration de prendre des décisions impartiales à l'abri de toute influence indue de la direction. Une définition claire et adéquate des fonctions du conseil d'administration et de son président permettra d'éviter les situations dans lesquelles cette séparation risquerait d'aboutir à une opposition stérile entre le président du conseil et le directeur général. Dans le cas de systèmes à deux organes de direction, on considère également qu'il est de bonne pratique que le responsable de l'organe subordonné n'accède pas à la présidence du conseil de surveillance lorsqu'il prend sa retraite.

219. La distinction entre le président du conseil d'administration et le directeur général est particulièrement importante dans les entreprises publiques où l'on estime généralement nécessaire de conforter l'indépendance du conseil d'administration par rapport à la direction. Le président a un rôle essentiel à jouer pour guider le conseil d'administration, garantir l'efficacité de son fonctionnement et encourager les administrateurs à participer activement à l'orientation stratégique de l'entreprise. Lorsque le président du conseil d'administration et le directeur général sont deux personnes différentes, la présidence doit aussi jouer un rôle en s'entendant avec l'entité actionnaire sur les compétences et l'expérience dont le conseil doit disposer pour fonctionner efficacement. Cette séparation entre la fonction de président et celle de directeur général doit donc être considérée comme une étape cruciale vers l'établissement de conseils d'administration efficaces dans les entreprises publiques.

220. **G. Si la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire, il convient de prévoir des mécanismes permettant de garantir que cette représentation est effectivement exercée et qu'elle renforce les compétences, l'information et l'indépendance du conseil d'administration.**

221. La représentation des salariés aux conseils d'administration des entreprises publiques a pour but de renforcer la redevabilité vis-à-vis des salariés, en tant que parties prenantes, et de faciliter le partage de l'information entre les salariés et le conseil d'administration. Elle peut contribuer à enrichir les discussions au sein du conseil d'administration et faciliter la mise en œuvre de ses décisions au sein de l'entreprise. Lorsque la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire aux termes de la loi ou de conventions collectives, elle doit être organisée de façon à améliorer l'indépendance, les compétences et l'information du conseil d'administration. Les représentants des salariés doivent avoir les mêmes devoirs et responsabilités que tous les autres administrateurs, et ils doivent agir au mieux des intérêts de la société et traiter tous les actionnaires de façon équitable. La fonction de représentant des salariés ne doit pas être considérée en soi comme une menace pesant sur l'indépendance du conseil d'administration.

222. Des mécanismes devront être instaurés pour améliorer le professionnalisme et l'indépendance réelle des représentants des salariés siégeant au conseil d'administration, et pour s'assurer qu'ils respectent leur devoir de confidentialité. Ces mécanismes consistent notamment à adopter des procédures d'élection adéquates, transparentes et démocratiques, à assurer une formation et à prendre des mesures précises de gestion des conflits d'intérêts potentiels. Pour contribuer de façon positive aux travaux du conseil d'administration, il leur faut aussi bénéficier de l'acceptation et de la collaboration des autres administrateurs ainsi que de la direction de l'entreprise publique.

223. **H. Si nécessaire, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit mettre en place des comités spécialisés, composés d'administrateurs indépendants et qualifiés, destinés à aider l'ensemble du conseil à assumer ses fonctions, en particulier en matière de vérification des comptes, de gestion des risques et de rémunération. La mise en place de comités spécialisés doit permettre d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration et ne doit pas exonérer de sa responsabilité le conseil d'administration dans son entier.**

224. La création de comités spécialisés au sein des conseils d'administration des entreprises publiques s'est récemment répandue, conformément à la pratique en vigueur dans le secteur privé. Les types de comités spécialisés que les conseils d'administration peuvent constituer varient d'une entreprise à l'autre et d'un secteur d'activité à un autre : il peut s'agir de comité d'audit, de rémunération, de stratégie ou encore de déontologie et, dans certains cas, de comités de risques ou de passation de marchés. Dans certains pays, les fonctions du comité d'audit sont assumées par un organe équivalent.

225. La constitution de comités spécialisés peut être déterminante pour renforcer la compétence du conseil d'administration d'une entreprise publique et mettre en relief ses responsabilités essentielles dans des domaines comme la gestion des risques et la vérification des comptes. Ils peuvent aussi contribuer efficacement à modifier la culture du conseil d'administration et à renforcer son indépendance et sa légitimité dans des domaines où il peut y avoir des conflits d'intérêts, par exemple en ce qui concerne la passation de marchés, les transactions avec les parties liées ou les questions de rémunération.

226. Lorsque les comités spécialisés ne sont pas imposés par la loi, l'entité actionnaire doit adopter une politique définissant les cas dans lesquels la création de tels comités devrait être envisagée. Cette politique doit reposer sur un ensemble de critères, notamment la taille de l'entreprise publique et les risques spécifiques auxquels elle doit faire face, ou encore les compétences qu'il convient de renforcer au sein de son conseil d'administration. Les grandes entreprises publiques doivent au moins être tenues de se doter d'un comité d'audit ou d'un organe équivalent habilité à rencontrer n'importe quel cadre de la société.

227. Il est essentiel que les comités spécialisés au sein du conseil d'administration soient présidés par un administrateur sans fonction de direction et qu'ils comportent un nombre suffisant d'administrateurs indépendants. La proportion d'administrateurs indépendants, ainsi que la nature de l'indépendance requise (par exemple, vis-à-vis de la direction ou du principal actionnaire) va dépendre de la nature du comité, du caractère sensible de la question des conflits d'intérêts et du secteur d'activité de l'entreprise publique. Le comité d'audit doit par exemple être exclusivement composé d'administrateurs indépendants connaissant bien les questions financières. Dans un souci d'efficacité, la composition des comités spécialisés doit garantir la présence d'administrateurs qualifiés et compétents possédant l'expertise technique voulue.

228. L'existence de comités spécialisés ne doit pas exonérer le conseil d'administration d'une quelconque responsabilité collective dans l'ensemble des dossiers. Ces comités doivent recevoir un mandat écrit décrivant leurs missions, leur pouvoir et leur composition. Ils doivent rendre compte de leur mission à l'ensemble des administrateurs et les comptes rendus de leurs réunions doivent être communiqués à tous les administrateurs.

229. Le conseil d'administration d'une entreprise publique peut aussi mettre en place un comité de nomination pour coopérer avec l'entité actionnaire en ce qui concerne la procédure de nomination des administrateurs. Dans certains pays, des comités de nomination spécialisés peuvent aussi être créés en dehors de la structure du conseil d'administration, en y associant en particulier les principaux actionnaires. Quelle que soit l'entité qui constitue le comité de nomination, il importe d'impliquer le conseil d'administration dans la réflexion sur sa propre composition et la planification de la succession des mandats, en faisant intervenir les administrateurs dans le processus de recherche des candidats à un siège d'administrateur et en leur donnant la possibilité de formuler des recommandations. Cela pourra contribuer à axer davantage la procédure de nomination sur les compétences.

230. I. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle structurée de ses performances. Les résultats de l'évaluation du conseil d'administration doivent guider la procédure de nomination des administrateurs.

231. Un processus d'évaluation systématique constitue un instrument nécessaire pour renforcer le professionnalisme du conseil d'administration de l'entreprise publique, car il met en relief ses responsabilités et précise les fonctions de ses membres. Il peut aussi être décisif pour identifier les compétences nécessaires et cerner le profil des administrateurs. Enfin, c'est une incitation judicieuse pour les différents administrateurs à consacrer suffisamment de temps et d'énergie à l'exercice de leurs fonctions.

232. L'évaluation doit être centrée sur la performance du conseil d'administration en tant qu'organe. Elle pourrait également porter sur l'efficacité et la contribution des différents administrateurs. Toutefois, cette évaluation des différents administrateurs ne doit pas se faire au détriment de la collégialité souhaitable et nécessaire du travail du conseil d'administration.

233. L'évaluation du conseil d'administration doit se dérouler sous la responsabilité du président du conseil d'administration, conformément aux bonnes pratiques et à leur évolution. À partir de ces évaluations, on peut revoir la taille et la composition du conseil ainsi que les rémunérations des administrateurs. Ces évaluations peuvent aussi être déterminantes en vue de mettre au point des programmes efficaces et ciblés d'accueil et de formation pour les nouveaux administrateurs et pour les administrateurs en place. Lors de la réalisation de ces évaluations, les conseils d'administration des entreprises publiques peuvent demander l'avis d'experts extérieurs indépendants ainsi que celui de l'entité actionnaire.

234. Une évaluation méthodique du conseil d'administration peut également constituer un outil précieux pour éclairer la procédure de nomination des administrateurs.

DRAFT