Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques

ÉDITION 2015

OCDE

Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques

Édition 2015

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015*, Editions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264244221-fr

ISBN 978-92-64-24420-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-24422-1 (PDF)

Crédits photo : © ann triling/Thinkstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.
© OCDE 2015

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques *(les Lignes directrices) sont en fait des recommandations adressées aux pouvoirs publics concernant les moyens de s'assurer que les entreprises publiques exercent leurs activités de manière efficace, transparente et responsable. Elles constituent la norme internationalement reconnue relative à la façon dont la puissance publique doit assumer sa fonction d'actionnaire afin d'éviter les pièges que représentent d'une part, un actionnariat passif, et d'autre part, un interventionnisme excessif de la part de l'État. Les Lignes directrices ont été élaborées initialement en 2005, en complément des* Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE[1] *(les Principes). Elles ont fait l'objet d'une mise à jour en 2015, destinée à prendre en compte les enseignements tirés de leur mise en application pendant une décennie et à apporter des réponses à des problèmes inédits apparus dans le cas d'entreprises publiques exerçant leur activité dans un contexte tant national qu'international.*

Dans l'exercice des responsabilités qui leur incombent en leur qualité d'actionnaires, les États peuvent également mettre à profit des recommandations applicables au secteur privé, telles que les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE. *Les Lignes directrices ont vocation à compléter les Principes avec lesquels elles sont pleinement compatibles. On peut également citer à cet égard d'autres instruments de l'OCDE, notamment les* Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales. *Des orientations annexes peuvent aussi être tirées d'autres sources, comme le* Cadre d'action de l'OCDE pour l'investissement *et la* Boîte à outils de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence. *Les Lignes directrices contiennent des conseils sur les moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent veiller à ce que les entreprises publiques soient au moins aussi responsables vis-à-vis de l'ensemble des citoyens que les entreprises cotées le sont vis-à-vis de leurs actionnaires.*

Les Lignes Directrices révisées ont été adoptées par le Conseil de l'OCDE, l'organe décisionnaire de l'organisation, en juillet 2015, dans le cadre d'une recommandation du Conseil de promouvoir leur utilisation par la communauté internationale.

1. Les Principes sont désormais appelés les *Principes de Gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* suite à leur révision en 2015 et leur approbation lors de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20 qui s'est tenue les 4 et 5 septembre 2015.

Remerciements

Les Lignes directrices ont été révisées par les pays de l'OCDE en coopération avec un très large éventail de partenaires et parties prenantes. La Colombie, la Lettonie et la Fédération de Russie ont pris part au processus de révision en tant qu'Associés (à savoir en ayant les mêmes droits et obligations que les pays de l'OCDE) et elles se sont officiellement associées au résultat de ce processus. Le Groupe de la Banque mondiale a participé en qualité d'Observateur aux activités du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation. L'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la République populaire de Chine, le Costa Rica, le Kazakhstan, la Lituanie, le Pérou, les Philippines et l'Ukraine ont pris part directement aux discussions, au sein du Groupe de travail, portant sur la révision des Lignes directrices. De vastes consultations ont été organisées, en dehors des réunions régulières du Groupe de travail, pendant le processus de révision. Des commentaires ont été reçus des autorités des pays suivants : Cabo-Verde, Équateur, Égypte, Inde, Indonésie, Irak, RDP lao, Malaisie, Mauritanie, Maroc, Myanmar, Paraguay, Suriname, Thaïlande, Uruguay et Viêt-Nam.

Le processus de révision a par la suite bénéficié de contributions des partenaires institutionnels de l'OCDE, à savoir la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (BIAC) et le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (TUAC), ainsi que l'Instituto para el Gobierno Corporativo (IAGO-Institut argentin pour la gouvernance), la Banque asiatique de développement, l'Institut balte de gouvernance d'entreprise, l'Association brésilienne des investisseurs, Guberna, la Banque interaméricaine de développement, l'International Corporate Governance Network, la Banque de développement d'Amérique latine, la Malaysian Directors Academy, le Myanmar Development Resource Institute – Centre for Economic and Social Development, le Myanmar Institute of Certified Public Accountants, le Pakistan Institute of Corporate Governance, le Philippines Institute of Certified Public Accountants, le Philippines Institute of Corporate Directors, le Singapour Institute of Directors, la Fédération des Chambres de commerce et d'industrie du Myanmar et la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique.

Table des matières

Préface 7
Recommandation du Conseil relative aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques 9
Préambule 11
Champ d'application et définitions 15

I. **Motifs justifiant l'actionnariat public** 19

II. **L'État dans son rôle d'actionnaire**. 20

III. **Les entreprises publiques sur le marché** 22

VI. **Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs** 24

V. **Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises**. 26

VI. **Diffusion de l'information et transparence** 27

VII. **Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques**. 29

Notes explicatives concernant le chapitre I : Motifs justifiant l'actionnariat public 31

Notes explicatives concernant le chapitre II : L'État dans son rôle d'actionnaire. 37

Notes explicatives concernant le chapitre III : Les entreprises publiques sur le marché. 51

Notes explicatives concernant le chapitre IV : Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs 59

Notes explicatives concernant le chapitre V : Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises 65

Notes explicatives concernant le chapitre VI : Diffusion de l'information et transparence 71

Notes explicatives concernant le chapitre VII : Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques 79

Suivez les publications de l'OCDE sur :

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Préface

La bonne gouvernance des entreprises publiques est un paramètre essentiel pour l'efficacité et l'ouverture des marchés tant sur le plan national qu'international. Dans un grand nombre de pays, les entreprises publiques sont les principaux fournisseurs de services d'intérêt général essentiels, notamment de services publics. Il en résulte que leurs activités ont un impact sur la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur la compétitivité des autres secteurs de l'économie. Les entreprises publiques sont des acteurs qui ne cessent de monter en puissance sur les marchés internationaux. Il est primordial de veiller à ce qu'elles exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel et réglementaire sain afin de préserver l'ouverture des échanges et de l'investissement qui sous-tend la croissance économique.

Les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* (les *Lignes directrices*) sont en fait des recommandations adressées aux pouvoirs publics concernant les moyens de s'assurer que les entreprises publiques exercent leurs activités de manière efficace, transparente et responsable. Elles constituent la norme internationalement reconnue relative à la façon dont la puissance publique doit assumer sa fonction d'actionnaire afin d'éviter les pièges que représentent d'une part, un actionnariat passif, et d'autre part, un interventionnisme excessif de la part de l'État. Les *Lignes directrices* ont été élaborées initialement en 2005 en complément des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Elles ont fait l'objet d'une mise à jour en 2015, destinée à prendre en compte les enseignements tirés de leur mise en application pendant une décennie et à apporter des réponses à des problèmes inédits apparus dans le cas d'entreprises publiques exerçant leur activité dans un contexte tant national qu'international.

Les *Lignes directrices* ont considérablement évolué et leur pertinence au regard des politiques publiques a été grandement rehaussée. Actualisées et améliorées, elles sont devenues un instrument qui éclaire les responsables publics sur la manière dont ils doivent s'y prendre pour intégrer des institutions publiques dans le système économique et assurer la mise en application des bonnes pratiques convenues en la matière. Des recommandations relatives à la logique légitimant la participation de l'État dans des entreprises ont été formulées ; elles aideront les États à décider s'ils souhaitent s'engager dans le secteur des entreprises, et à définir les obligations qu'ils devront respecter sur le

plan de la redevabilité. Les recommandations destinées à préserver l'équité des règles du jeu entre entreprises publiques et entreprises privées contiennent des orientations à l'intention des entreprises publiques actives sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux.

Les *Lignes directrices* révisées sont publiées à un moment décisif. De nombreux pays, victimes d'un ralentissement de la croissance économique et d'une diminution de leur marge de manœuvre budgétaire, éprouvent de plus en plus de difficultés à assurer le bon fonctionnement du secteur des entreprises publiques, et ce document leur offre des orientations utiles à cette fin. Le secteur des entreprises publiques occupe une place importante dans un grand nombre d'économies et l'expérience montre qu'il peut soit promouvoir, soit entraver le développement économique et social selon qu'il fonctionne, ou non, selon les bonnes pratiques communément acceptées. Parallèlement, un certain nombre de pays accordent une attention grandissante aux entreprises publiques étrangères exerçant des activités sur leur territoire – notamment dans le contexte d'accords conclus en matière d'échanges et d'investissement –, cherchant à évaluer leurs orientations commerciales et les effets probables de celles-ci sur le paysage de la concurrence.

Je ne doute pas que les *Lignes directrices* continuent de s'affirmer comme une ressource précieuse pour les gouvernements. Elles représentent un instrument puissant au service de l'avènement de marchés plus équitables et plus ouverts à la concurrence, de la création de valeur, de la croissance et du développement ainsi que de l'amélioration de la fourniture de services essentiels à l'ensemble des membres de la société. J'invite donc les gouvernements des pays de l'OCDE comme ceux des pays partenaires à utiliser activement les *Lignes directrices*.

Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Recommandation du Conseil relative aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques

Le 8 juillet 2015

LE CONSEIL,

Vu l'article 5(b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques du 14 décembre 1960 ;

Vu la Recommandation du Conseil relative aux Principes de gouvernance d'entreprise, pour laquelle la présente Recommandation établit les lignes directrices complémentaires applicables aux entreprises publiques ;

Vu la Recommandation du Conseil sur les lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (ci-après les « Lignes directrices »), que la présente Recommandation remplace ;

Vu les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui font partie intégrante de la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales; la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales; la Recommandation du Conseil concernant les Principes pour la participation du secteur privé aux infrastructures ; la Recommandation du Conseil sur les Principes applicables à la gouvernance publique des partenariats public-privé ; et la Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat;

Considérant la révision des Lignes directrices effectuée après des années d'attention grandissante de la part des gouvernements ayant engagé des réformes de leurs secteurs publics ;

Reconnaissant le rôle important que jouent les entreprises publiques dans un grand nombre d'économies et leur participation grandissante aux marchés internationaux ainsi que les avantages non négligeables résultant d'une bonne gouvernance des entreprises publiques ;

Reconnaissant que les entreprises publiques sont confrontées à des difficultés particulières sur le plan de la gouvernance d'entreprise du fait que les droits des actionnaires sont exercés par des responsables publics au nom de l'intérêt général ;

Sur proposition du Comité sur la gouvernance d'entreprise :

I. Recommande que les Membres et les non-Membres ayant adhéré à la présente Recommandation (ci-après les « Adhérents ») tiennent dûment compte des Lignes directrices qui figurent en Appendice à la présente Recommandation et en font partie intégrante comme de bonnes pratiques communément acceptées pour l'organisation de leurs secteurs d'entreprises publiques ;

II. Recommande que les Adhérents promeuvent activement la mise en œuvre des Lignes directrices lors de l'établissement de leurs pratiques actionnariales et de la définition d'un cadre de gouvernance des entreprises publiques ;

III. Invite le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation ;

IV. Invite les Adhérents à diffuser la présente Recommandation ;

V. Invite les non-Adhérents à tenir dûment compte de la présente Recommandation et, le cas échéant, à y adhérer sous réserve d'un examen conduit par le Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation ;

VI. Charge le Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation, de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et d'en faire rapport au Conseil dans les cinq ans suivant son adoption et en tant que de besoin par la suite.

Préambule

La plupart des économies industrialisées se caractérisent par l'existence de marchés ouverts et concurrentiels profondément ancrés dans l'état de droit sur lesquels les entreprises privées occupent une place prépondérante. Dans certains autres pays cependant, dont un grand nombre d'économies émergentes, les entreprises publiques représentent une part non négligeable du PIB, de l'emploi et de la capitalisation boursière. Même dans les pays où elles n'apportent qu'une contribution mineure à l'économie, les entreprises publiques occupent souvent une place prépondérante dans les secteurs des services publics et des infrastructures, notamment de l'énergie, des transports, des télécommunications et, parfois aussi, dans les secteurs des hydrocarbures et de la finance dont les performances revêtent une grande importance pour de larges pans de la population ainsi que pour d'autres compartiments du secteur marchand. En conséquence, la gouvernance des entreprises publiques joue un rôle fondamental pour garantir que ces dernières vont apporter une contribution positive à l'efficience et à la compétitivité économiques. Un certain nombre de pays ont entrepris de réformer les modalités d'organisation et de gestion de leurs entreprises publiques, et pour beaucoup, ils se sont servis des pratiques internationales exemplaires telles que celles décrites dans les présentes Lignes directrices, comme point de départ, voire comme référence. La question peut parfois se poser de savoir s'il est préférable que certaines activités relèvent du secteur public ou du secteur privé. Le problème de la privatisation n'est pas traité dans les Lignes directrices. Celles-ci ont en effet vocation à faire en sorte que les entreprises publiques fonctionnent aussi efficacement que les entreprises privées et que la concurrence entre les deux catégories d'entreprises, lorsqu'elle advient, se déroule dans des conditions équitables. Un lien indirect avec la privatisation peut toutefois être mentionné dans la mesure où, lorsqu'un État décide de se désengager d'entreprises publiques, la qualité de la gouvernance d'entreprise devient un prérequis important pour que la privatisation soit économiquement efficace puisqu'elle est un facteur de valorisation de ces entreprises et, partant, d'accroissement des recettes budgétaires résultant du processus de privatisation.

La logique de la participation de l'État dans des sociétés commerciales varie selon les pays et les secteurs d'activité. On peut dire de façon générale

qu'elle est le produit 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» où la concurrence n'a pas lieu d'être. Au cours des dernières décennies cependant, 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 dans de nombreux pays. En outre, la participation des entreprises publiques à l'investissement et aux échanges internationaux s'est nettement intensifiée. Si elles intervenaient autrefois principalement dans la fourniture d'infrastructures de base et autres services publics sur les marchés nationaux, elles s'affirment désormais de plus en plus comme des acteurs importants en dehors de leur propres pays. Cette évolution est allée de pair avec la prolifération des instruments d'investissement publics qui ajoutent encore à la complexité des relations entre les États et les entreprises qu'ils détiennent. Ces tendances sont étudiées dans un certain nombre de rapports publiés par l'OCDE dont se sont inspirés les rédacteurs des présentes Lignes directrices[2].

Les entreprises publiques ont des défis particuliers à relever sur le plan de la gouvernance. D'un côté, elles peuvent pâtir sur le terrain d'ingérences indues motivées par des considérations politiques, ingérences conduisant à une dilution des responsabilités, à un manque de transparence et à des pertes d'efficience dans l'exploitation de l'entreprise. D'un autre côté, l'absence de surveillance due à la passivité totale de l'État actionnaire ou à la distance qui le sépare de l'entreprise peut affaiblir les incitations adressées aux entreprises publiques et à leur personnel et accroître la probabilité que des collaborateurs agissent pour leur compte propre. Les dirigeants de l'entreprise sont souvent à l'abri de deux vecteurs de discipline jugés fondamentaux pour encadrer la gestion des entreprises du secteur privé, à savoir le risque d'OPA et le risque de faillite. Au niveau de l'État, l'application aux entreprises publiques de la législation et de la réglementation commerciales peut être source de difficultés particulières dues aux tensions, au sein de l'administration, résultant du fait que des autorités de réglementation doivent engager des actions coercitives à l'encontre d'entités contrôlées par la puissance publique. D'autres problèmes de gouvernance surviennent lorsque des entreprises publiques poursuivent un double objectif consistant à exercer des activités économiques et à s'acquitter d'une mission de politique publique.

2. *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 ; *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, OCDE, 2014 ; et *State-Owned Enterprises Governance: A Stocktaking of Rationales for State Ownership*, OCDE, 2015.

Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernance 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, État et parlement) où les mandataires réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains ; des conflits d'intérêts intestins se jouent parfois entre les parties prenantes qui peuvent être amenées à prendre des décisions fondées sur des critères autres que le service des intérêts de l'entreprise et du grand public qui est au fond l'actionnaire. Structurer cette chaîne complexe de responsabilités de manière à garantir des décisions efficientes et une gouvernance d'entreprise de qualité constitue un vrai défi et exige que l'on prête une attention soutenue aux trois grands principes qui doivent présider à l'instauration d'un environnement propice à l'investissement : transparence, évaluation et cohérence des politiques.

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 a chargé 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 la gouvernance d'entreprise et l'actionnariat public avait préalablement été établi : les auteurs concluaient qu'à quelques exceptions près, les efforts de réforme engagés au niveau national allaient dans le sens des Lignes directrices[3]. 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 États et servir de référence pour réformer le secteur des entreprises publiques.

Pour exercer ses responsabilités d'actionnaire, l'État peut aussi s'inspirer des recommandations mentionnées ci-après, qui sont applicables au secteur privé, notamment des *Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE*[4]. Les Lignes directrices ont vocation à compléter les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, avec lesquels elles sont entièrement compatibles. Parmi les autres instruments juridiques de l'OCDE utiles à cet égard, figure notamment la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales* dont les *Principes directeurs à l'intention des entreprises*

3. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD Countries since 2005*, OCDE, 2010.
4. Les Principles seront désormais appelés les *Principles de Governance d'enterprise du G20 et de l'OCDE* suite à leur révision en 2015 et leur approbation lors de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales de G20 qui s'est tenue les 4 et 5 september 2015.

multinationales font partie intégrante. On peut également rechercher des orientations complémentaires auprès d'autres sources telles que le *Cadre d'action pour l'investissement* et le *Manuel pour l'évaluation de la concurrence* élaborés par l'OCDE. Les Lignes directrices contiennent 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.

Le corps du texte est divisé en deux grandes parties. Les Lignes directrices présentées en première partie couvrent les domaines suivants : I) motifs justifiant l'actionnariat public, II) l'État dans son rôle d'actionnaire, III) les entreprises publiques sur le marché IV) égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs, V) relations avec les parties prenantes et responsabilités des entreprises, VI) Diffusion de l'information et transparence, et VII) responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques. On trouvera en tête de chaque section un énoncé de la Ligne directrice figurant en caractères italiques gras, suivi d'un certain nombre de sous-rubriques en précisant le sens. Dans la seconde partie du document, les Lignes directrices sont reprises et complétées par des notes explicatives contenant des commentaires destinés à en expliciter la logique à l'intention des lecteurs. Ces notes explicatives peuvent aussi proposer des descriptions de tendances dominantes ainsi qu'une palette de méthodes et d'exemples de mise en œuvre pouvant être utiles pour mettre en pratique les Lignes directrices.

Champ d'application et définitions

Les Lignes directrices ont été élaborées à l'intention des représentants de l'État en charge de l'actionnariat public et contiennent en outre des conseils à l'intention des conseils d'administration et des dirigeants d'entreprises publiques. On y trouve des recommandations relatives à la gouvernance de chaque entreprise publique, mais aussi aux pratiques de l'État actionnaire et au cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leur activité. Les Lignes directrices s'appliquent généralement aux entreprises publiques, que celles-ci exercent leur activité au niveau national ou international.

Il convient d'admettre qu'il n'existe pas de modèle universellement applicable et que, parce que les traditions juridiques et administratives diffèrent selon les contextes, les systèmes qu'il convient de mettre en place doivent également être différents. Les Lignes directrices sont axées sur les résultats, ce qui signifie qu'il est du ressort de l'administration de décider comment obtenir les résultats préconisés. La présente section vise à passer en revue un certain nombre de questions que les actionnaires d'entreprises doivent se poser et de difficultés qu'ils doivent résoudre pour déterminer si les Lignes directrices sont applicables.

Définition d'une entreprise publique. Les pays n'ont pas tous la même conception de la palette des établissements devant être considérés comme des entreprises publiques. Aux fins des Lignes directrices, toute entité juridique reconnue comme entreprise en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire devrait être considérée comme une entreprise publique. Sont donc inclues 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, ou certains segments de leurs activités, présentent un caractère économique.

Participation et contrôle. Les Lignes directrices s'appliquent aux entreprises qui sont effectivement sous le contrôle de l'État, soit parce qu'il est le bénéficiaire effectif de la majorité des actions assorties d'un droit de vote, soit parce qu'il exerce un contrôle équivalent par d'autres voies. Les exemples de cas dans lesquels l'État exerce un contrôle équivalent sont notamment ceux où

les dispositions légales ou les statuts de la société prévoient que l'État exerce un contrôle permanent sur la société dans laquelle il détient une participation minoritaire ou sur 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 leur actionnariat fait qu'elles sont effectivement sous le contrôle de l'État. À l'inverse, l'influence que l'État exerce sur les décisions des entreprises en vertu d'une réglementation en bonne et due forme n'est généralement pas considérée comme une forme de contrôle. Les entités dans lesquelles l'État détient une participation inférieure à 10 % ne lui conférant pas le contrôle sur l'entreprise et n'impliquant pas nécessairement qu'il a un intérêt à long terme dans la société, et qui sont détenues indirectement par des gestionnaires d'actifs indépendants, comme des fonds de pension, ne sont pas non plus considérées comme des entreprises publiques. Aux fins des présentes Lignes directrices, les entités qui sont détenues ou contrôlées par l'État pour une durée limitée à la suite d'une faillite, d'une liquidation, d'une administration judiciaire provisoire ou d'une cessation de paiements ne sont généralement pas considérées 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. Dans les Lignes directrices, le terme « participation » renvoie à l'exercice d'un contrôle effectif.

Activités économiques. Aux fins des Lignes directrices, une activité économique est une 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. Les activités économiques se déroulent le plus souvent sur des marchés sur lesquels concurrence avec d'autres entreprises existe déjà ou sur lesquels la concurrence pourrait apparaître compte tenu des lois et réglementations en vigueur.

Objectifs de politique publique. Aux fins du présent document, les objectifs de politique publique sont des objectifs servant l'intérêt général sur le territoire où l'entreprise publique est implantée. Concrètement, ils prennent la forme d'exigences de performance spécifiques imposées aux entreprises publiques et/ou entreprises privées autres que la maximisation des bénéfices et de la valeur actionnariale. Il peut s'agir par exemple de la fourniture de

services publics, notamment de services postaux, mais aussi d'autres obligations spéciales répondant au souci de servir l'intérêt général. 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. L'exercice, à titre ponctuel, du pouvoir exécutif au moyen d'actions conduites par des entreprises publiques devrait normalement être considéré comme relevant des objectifs de politique publique de ces entreprises. Les objectifs de politique publique peuvent être poursuivis soit séparément des activités économiques, soit en lien avec les activités économiques.

Organes de direction 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 (dirigeants) exerçant des fonctions de direction sont, on 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 gouvernance d'entreprise prévalant au niveau national. Le Directeur général est le plus haut dirigeant de l'entreprise, responsable de la gestion de ses activités et de la mise en œuvre de sa stratégie. Il rend compte au conseil d'administration.

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 sont cotées 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.

Entité actionnaire. L'entité actionnaire est l'organe de l'État chargé d'exercer la fonction actionnariale ou d'exercer les droits d'actionnaire de l'État au sein des entreprises publiques. L'« entité actionnaire » peut désigner un organisme unique, un organisme de coordination ou un ministère chargé d'exercer la fonction actionnariale de l'État. Dans les Lignes directrices et dans les notes y afférentes, l'expression « entité actionnaire » est employée sans préjudice du choix du mode d'exercice de la fonction actionnariale. Tous les pays adhérant aux Lignes directrices n'ont pas nécessairement confié pour mission principale à une instance publique d'endosser le rôle de l'État actionnaire, et ceci ne doit en rien interférer avec l'application des autres recommandations.

Champ d'application. Les Lignes directrices sont applicables à l'ensemble des entreprises publiques exerçant des activités économiques que ce soit exclusivement ou concomitamment à la poursuite d'objectifs de politique publique ou à l'exercice de pouvoirs ou de missions qui sont de ressort de l'État. Quant à savoir si d'autres services de l'administration devraient être appelés à se conformer aux Lignes directrices, cela dépend en partie de la mesure dans laquelle ils se livrent à des activités économiques. Les Lignes directrices n'ont généralement pas vocation à s'appliquer aux entités ou aux activités dont le but premier est d'exercer une fonction relevant des politiques publiques, même si les entités concernées ont la forme juridique d'une entreprise. Le principe qui doit prévaloir est que les entités chargées d'exercer la fonction d'actionnaire au sein d'entreprises détenues par des niveaux d'administration infranationaux devraient s'employer à mettre en œuvre toutes les recommandations énoncées dans les Lignes directrices qui sont applicables.

© OCDE 2015

I. Motifs justifiant l'actionnariat public

L'État exerce ses droits d'actionnaire d'entreprises publiques au service de l'intérêt général. Il lui appartient 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. La finalité ultime de l'actionnariat public doit être de maximiser la valeur pour la société, grâce à une affectation efficace des ressources.

B. Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans la gouvernance des entreprises publiques, la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale ainsi que les missions et responsabilités respectives des services de l'administration participant à cette mise en œuvre.

C. 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.

D. L'État doit préciser les motifs justifiant sa participation dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Il doit indiquer dans quelle mesure chaque entreprise publique est supposée exercer des activités économiques ou/et poursuivre des objectifs de politique publique. 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.

© OCDE 2015

II. L'État dans son rôle d'actionnaire

L'État doit se comporter en actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que la gouvernance des entreprises publiques est exercée de façon transparente et responsable, avec un haut degré de professionnalisme et d'efficacité.

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 doivent accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés, notamment en s'abstenant d'intervenir dans la conduite de leurs affaires. En tant qu'actionnaire, ils doivent éviter de redéfinir ces objectifs de manière disproportionnée et non transparente.

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 entité actionnaire 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 compétentes et entretenir des relations clairement définies avec les autres organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

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

participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et contribuer à la diversité des conseils d'administration ;

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 gouvernance 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 cela est nécessaire et 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. Définir une politique de rémunération claire des membres du conseil d'administration des entreprises publiques servant les intérêts à moyen et long terme de l'entreprise et permettant d'attirer et de retenir des professionnels qualifiés.

© OCDE 2015

III. Les entreprises publiques sur le marché

Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique et réglementaire régissant les entreprises publiques doit garantir l'équité des règles du jeu lorsque celles-ci exercent des activités économiques.

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 et autres parties intéressées, y compris les créanciers et les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires ou arbitrales impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.

C. Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et en même temps poursuit des objectifs de politique publique ou se livre à des activités non économiques, 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 et de ses recettes, de façon à permettre leur affectation à ses principaux domaines d'activité.

D. Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés par l'État et portés à la connaissance du public.

E. En principe, les entreprises publiques qui exercent des activités économiques ne doivent pas échapper à l'application de la législation, des codes des impôts et des réglementations de portée générale. Les lois et réglementations ne doivent pas les favoriser indûment par rapport à leurs concurrents sur le marché. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à leurs créanciers de faire valoir leurs droits et d'engager des procédures de faillite.

F. Les activités économiques 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 économiques exercées par des entreprises publiques ne doivent bénéficier d'aucun soutien financier indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du secteur privé notamment sous la forme de financements préférentiels, d'arriérés d'impôt autorisés ou de crédits commerciaux obtenus auprès d'autres entreprises publiques. Les activités économiques des entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'intrants (énergie, eau, sols, notamment) à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.
3. Les activités économiques 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.

G. 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.

© OCDE 2015

IV. Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs

Lorsque les entreprises publiques sont cotées 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 s'employer à faire appliquer pleinement les Principes de gouvernance 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, notamment la diffusion, simultanée et sur un pied d'égalité, des informations.
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 et entre des entreprises publiques doivent être effectuées à des conditions conformes à celles du marché.

B. Toutes les entreprises publiques cotées et, si nécessaire, les entreprises publiques non cotées doivent adhérer aux codes nationaux de gouvernance 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. Lorsqu'une entreprise publique s'engage dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, la partie contractante doit veiller à ce que les droits contractuels soient respectés et à ce que les différends soient réglés en temps opportun et avec impartialité.

© OCDE 2015

V. Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises

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, l'entité actionnaire 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 entreprises publiques cotées ou les grandes entreprises publiques doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, y compris, lorsque cela est souhaitable et faisable, avec les salariés, les créanciers et les communautés concernées.

C. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent élaborer, appliquer, suivre et rendre publics les dispositifs de contrôle interne et les programmes ou mesures de déontologie et de conformité qui sont mis en place, y compris ceux qui concourent à la prévention de la fraude et de la corruption. Ceux-ci doivent s'inspirer des normes nationales en vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques et à leurs filiales.

D. Les entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises. Les attentes de l'État sur ce plan 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 pas contribuer elles-mêmes au financement d'une campagne politique.

© OCDE 2015

VI. Diffusion de l'information et transparence

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

A. Les entreprises publiques doivent présenter 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. 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, le cas échéant, 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 gouvernance d'entreprise ou processus d'orientation stratégique ou de mise en œuvre ;
4. La rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants ;
5. Les qualifications et la procédure de nomination des administrateurs, notamment les mesures prises en faveur de la diversité au sein du conseil d'administration, 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 ;
6. Les facteurs de risque significatifs prévisibles, ainsi que les mesures prises pour y faire face ;
7. 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 ;

8. Toute transaction significative avec l'État et d'autres parties liées, dont des entreprises publiques ;
9. Tout autre sujet concernant les salariés et autres parties prenantes.

B. Les états financiers des entreprises publiques doivent être chaque année soumis 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. 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.

© OCDE 2015

VII. Responsabilités 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 de mandats et d'objectifs de large portée défini par les pouvoirs publics. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général. Il doit fixer des niveaux de rémunération des dirigeants compatibles avec l'intérêt à long terme de l'entreprise.

C. La composition du conseil d'administration doit lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs doivent être nommés en vertu de leurs qualifications et assumer des responsabilités légales équivalentes.

D. Les administrateurs indépendants doivent être, le cas échéant, libres de tout intérêt significatif ou de toute relation avec l'entreprise, sa direction, d'autres actionnaires importants et 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. La bonne pratique veut que le rôle de président du conseil d'administration soit distinct de celui de directeur général.

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. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit envisager de former 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, sous la supervision de son Président, procéder à une évaluation annuelle structurée de ses performances et de son efficacité.

J. Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficientes 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.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre I : Motifs justifiant l'actionnariat public

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

Les membres du public dont les droits d'actionnaires sont exercés par les pouvoirs publics sont les actionnaires effectifs des entreprises publiques, ce qui signifie que 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, et doivent agir en tant que représentants de l'intérêt général. Des normes rigoureuses de transparence et de redevabilité sont nécessaires pour permettre au public de s'assurer que l'État exerce les pouvoirs dont il est investi en servant au mieux ses intérêts.

Dans les pays de l'OCDE, les motifs justifiant l'acquisition ou la conservation d'un actionnariat public recouvrent en principe l'une ou plusieurs des activités suivantes : (1) la fourniture de biens ou de services publics lorsque l'actionnariat public est censé offrir une meilleure efficacité et une plus grande fiabilité que le recours à des intervenants privés ; (2) l'exploitation de monopoles naturels lorsque la réglementation des marchés est jugée irréaliste ou inefficace ; et (3) le soutien à des objectifs économiques et stratégiques de plus large portée poursuivis dans l'intérêt général, comme le maintien de certains secteurs dans le giron de le puissance publique ou le renflouement de sociétés d'importance systémique en difficulté.[1]

A. La finalité ultime de l'actionnariat public doit être de maximiser la valeur pour la société, grâce à une affectation efficace des ressources.

Les missions qui sont assignées aux entreprises publiques et les motifs justifiant l'actionnariat public diffèrent radicalement selon les pays. L'observation des bonnes pratiques est toutefois une invitation pour les pouvoirs publics à étudier et préciser comment une entreprise donnée créera de la valeur pour les membres de la société qui sont les bénéficiaires effectifs

1. *State-Owned Enterprise Governance : A Stocktaking of Rationales for State Ownership*, OCDE, 2015.

grâce à une affectation efficace des ressources. Afin d'éclairer leur décision de faire entrer ou de maintenir une entreprise dans le giron de la puissance publique, les pouvoirs publics devraient étudier si une affectation plus efficace des ressources pourrait être obtenue grâce à une autre forme d'actionnariat ou une autre structure d'imposition.

Lorsqu'une entreprise publique est censée fournir des services publics, un certain nombre d'exigences d'efficacité s'imposent d'elles-mêmes. Le service public est assuré au mieux si les services sont fournis dans de bonnes conditions d'efficacité et de transparence et si une autre utilisation des mêmes ressources budgétaires n'aurait pas permis de procurer de meilleurs services. Ce sont ces considérations qui devraient guider les responsables de l'action publique dans leur choix de faire jouer à des entreprises publiques le rôle d'instruments au service de la réalisation d'objectifs de politique publique. Lorsque des entreprises publiques exercent des activités économiques ouvertes à la concurrence, le meilleur moyen, pour elles, de servir l'intérêt général est de maximiser la valeur à long terme de l'entreprise et de générer un flux de recettes suffisant au bénéfice du Trésor public.

B. Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans la gouvernance des entreprises publiques, la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale ainsi que les missions et responsabilités respectives des services de l'administration participant à cette mise en œuvre.

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 motifs justifiant 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.

La politique actionnariale doit en principe prendre la forme d'un document d'orientation de haut niveau et concis décrivant les motifs généraux justifiant la participation de l'État dans des entreprises. On peut considérer comme une bonne pratique de faire figurer dans des objectifs de la politique actionnariale tels que la création de valeur la fourniture de services publics ou des objectifs stratégiques tels que le maintien de certaines branches d'activité dans le giron du secteur public. Il incombe à l'État de définir ses motivations en tant qu'actionnaire, mais, quels qu'ils soient,

ceux-ci doivent être clairement communiqués au public ainsi qu'à tous les services de l'État exerçant des droits d'actionnaire ou associés sous une autre forme à la mise en œuvre de la politique actionnariale de l'État.

La politique actionnariale doit 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, sur les principales fonctions et sur les missions et responsabilités de l'ensemble des entités publique exerçant les droits de l'État 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. Le cas échéant, l'État devra également mentionner des informations sur sa politique et sur ses projets de privatisation d'entreprises publiques. Il importe d'assurer une grande transparence pour prévenir tout traitement préférentiel et ainsi maximiser les produits.

C. 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.

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. Les mécanismes de consultation du public et la portée du processus peuvent varier d'un pays à l'autre, mais doivent prévoir l'information et l'appel à contribution du grand public ou de ses représentants. Ils doivent en outre permettre de consulter largement les représentants du secteur privé, notamment des investisseurs et des fournisseurs de services présents sur le marché, ainsi que ceux des organisations syndicales. Utiliser efficacement et précocement la consultation du public peut être un moyen de favoriser l'acceptation de la politique actionnariale par les participants au marché et les principales parties prenantes. L'élaboration de la politique actionnariale est un processus qui peut également nécessiter la consultation de toutes les entités publiques concernées, notamment des commissions législatives et parlementaires compétentes, de l'institution de vérification des comptes de l'État, et des ministères et organismes de réglementation compétents.

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.

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.

D. L'État doit préciser les motifs justifiant sa participation dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Il doit indiquer dans quelle mesure chaque entreprise publique est supposée exercer des activités économiques ou/et poursuivre des objectifs de politique publique. 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.

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 économique 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 ». Les monopoles naturels sont des secteurs dans lesquels il est plus efficace que la production soit assurée par une seule entreprise. En pareil cas, l'État peut juger plus efficace par rapport au coût de détenir directement les entreprises plutôt que de réglementer l'activité d'entreprises privées en situation de monopole. 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. Tous les acteurs de la chaîne des intervenants participant à la gouvernance des entreprises publiques devraient être informés de l'engagement pris par l'État de se conformer aux présentes Lignes directrices.

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. Ces responsabilités et obligations spéciales devront 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.

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.

© OCDE 2015

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 la gouvernance des entreprises publiques est exercée de façon transparente et responsable, avec un haut degré de professionnalisme et d'efficacité.

Pour exercer sa fonction d'actionnaire, l'État doit se référer aux normes de gouvernance privée et publique, notamment les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, qui sont également applicables aux entreprises publiques. Au-delà cependant, certains aspects spécifiques de la gouvernance 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.

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.

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.

Lorsque tel est le cas, on a fréquemment constaté qu'un certain nombre d'autres éléments des Lignes directrices n'étaient correctement respectés. L'entreprise publique peut ainsi se distinguer 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. 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 vocation à 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. Il convient de veiller à ce que ces limites légales ne privent pas le conseil d'administration de l'autonomie dont il doit jouir pour s'acquitter de sa mission.

Pour normaliser le statut juridique des entreprises publiques, les pouvoirs publics devraient s'inspirer le plus possible du droit des sociétés qui s'applique de la même manière aux entreprises privée, et éviter de créer un statut spécifique ou d'octroyer à des entreprises publiques un statut privilégié ou une protection spéciale lorsqu'un tel statut n'est pas absolument nécessaire à la réalisation des objectifs de politique publique assignés à l'entreprise. Normaliser le statut juridique des entreprises publiques améliorerait la transparence et faciliterait leur surveillance par la comparaison de leurs performances. La normalisation doit viser en particulier les entreprises publiques se livrant à des activités économiques. Elle doit aussi avoir pour but de donner à l'État les moyens et les instruments dont disposent généralement les actionnaires privés. La normalisation doit donc concerner principalement le rôle et la compétence des organes de gouvernance de l'entreprise ainsi que les obligations de transparence et de communication d'informations.

B. Les pouvoirs publics doivent accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés et s'abstenir d'intervenir dans la conduite de leurs affaires. En tant qu'actionnaire, ils doivent éviter de redéfinir ces objectifs de manière non transparente.

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. Le mandat global et les objectifs assignés par l'État à une entreprise publique ne doivent être revus que lorsque la mission de cette dernière a radicalement changé. S'il peut parfois se révéler nécessaire de revoir, puis de modifier les objectifs d'une entreprise publique, l'État doit s'efforcer de ne pas les modifier trop souvent et doit veiller à ce que les

procédures suivies pour ce faire soient transparentes. Il convient d'éviter que l'État participe à la gestion quotidienne des entreprises publiques.

Cela ne signifie pas que l'État ne doit pas se comporter en actionnaire actif, mais implique que le pouvoir donné 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 ne doit pas être associé à la prise de décisions opérationnelles, notamment à l'orientation des décisions des entreprises publiques en matière de recrutement. 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.

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

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.

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 se livrant à des activités économiques où le fait de limiter le nombre de représentants de l'entité actionnaire ou autres représentants de l'État siégeant au conseil d'administration peut améliorer le professionnalisme, contribuer à prévenir des interventions excessives de l'État dans la gestion de l'entreprise et concourir à limiter la responsabilité de l'État dans les décisions prises par leurs conseils d'administration.

Des membres du personnel de l'entité actionnaire ou des professionnels issus d'autres services de l'administration 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 allant au-delà du rôle d'actionnaire. 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.

Lorsque des fonctionnaires siègent au conseil d'administration d'une entreprise publique, il importe 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 devront préciser comment traiter les renseignements transmis à l'État par ces administrateurs. Les orientations fournies concernant les objectifs stratégiques 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 grâce à l'intervention d'administrateurs.

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 entité actionnaire 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.

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.

Pour lui conférer une identité claire, la fonction d'actionnaire peut être centralisée dans une entité unique, indépendante ou sous la tutelle d'un ministre. 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 d'autres activités exécutées par l'État qui pourraient entrer en conflit avec celles-ci, en particulier la réglementation ou la politique industrielle, comme déjà indiqué ci-avant dans la Ligne directrice III.A.

L'entité actionnaire doit posséder les capacités et les compétences requises pour s'acquitter efficacement de sa mission, et elle doit pouvoir s'appuyer sur des règlementations et des procédures officielles compatibles avec celles applicables aux entreprises dans lesquelles elle exerce des droits d'actionnaire.

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 et de contribuer à veiller à ce que l'administration toute entière soit associée aux décisions concernant la participation dans cette entreprise. 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. La mise en place d'une entité coordinatrice peut également faciliter la centralisation de certaines fonctions essentielles et permettre ainsi de mettre à profit les compétences spécifiques de chaque ministère sectoriel tout en garantissant l'indépendance vis-à-vis de ceux-ci. Il peut se révéler utile par exemple que l'entité coordinatrice assume la fonction de nomination des administrateurs.

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

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 définir clairement et d'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.

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 de l'intérêt général comme 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.

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. 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.

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 disposer, le cas échéant, d'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, en proposant par exemple à des professionnels du secteur privé des contrats à durée déterminée ou des contrats de mission.

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

Pour éviter des interférences politiques indues ou, au contraire, l'absence de surveillance résultant de la passivité de l'actionnaire public et conduisant à des performances négatives, 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. L'État doit exercer ses droits de manière à protéger sa participation et à en optimiser la valeur.

Parmi les droits fondamentaux des actionnaires, on peut citer les suivants : (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 ; (iv) approuver les transactions extraordinaires et v) voter la distribution de dividendes et la dissolution de l'entreprise. 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 de la gouvernance 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.

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. Le recours à des contrats à durée déterminée et des contrats de mission peut être une solution intéressante à cet égard.

Ses responsabilités principales consistent à :

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

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, ce qui peut être fait en précisant clairement que c'est l'entité actionnaire qui représente l'État.

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.

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, participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et contribuer à la diversité des conseils d'administration ;**

L'entité actionnaire doit veiller à l'efficience, 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.

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.

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 divulguées avant l'assemblée générale des actionnaires, et être accompagnées d'informations suffisantes sur le parcours professionnel et les compétences des candidats respectifs.

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.

L'entité actionnaire devrait envisager la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes en matière d'éducation, d'emploi et d'entrepreneuriat* invitant les pays à encourager l'adoption de mesures prenant notamment la forme d'objectifs volontaires, d'obligations en matière d'information et d'initiatives privées destinés à améliorer l'équilibre entre hommes et femmes au sein des conseils d'administration et des instances dirigeantes des entreprises cotées. Lorsque les entreprises publiques assurent des services publics, les recommandations concernant l'égalité hommes-femmes dans le secteur public sont également valables. Aux termes de ces dernières, les pouvoirs publics devraient prendre des mesures visant notamment à instaurer des mécanismes pour améliorer l'équilibre entre hommes et femmes aux postes de direction dans le secteur public, en imposant par exemple des obligations en matière d'information, la fixation d'objectifs ou encore le respect de quotas de femmes pour les postes à responsabilité.

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 ;

L'État en tant qu'actionnaire actif doit, comme indiqué précédemment, définir et rendre publics les mandats et les objectifs globaux des entreprises entièrement détenues par l'État. Lorsque l'État n'est pas le seul actionnaire d'une entreprise publique, il n'est généralement pas 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.

Les mandats des entreprises publiques sont des documents concis présentant une vue d'ensemble succincte des grands objectifs à long terme de l'entreprise, conforme aux motifs énoncés pour justifier l'actionnariat public. On trouvera généralement dans chaque mandat une description des principales activités d'une entreprise publique ainsi que quelques indications relatives à ses principaux objectifs économiques et, le cas échéant, à ses objectifs de politique publique. L'État pourrait par exemple définir le mandat de son opérateur public de services postaux en ces termes : « Assurer le service postal national en étant financièrement autonome et fournir un service universel à des prix abordables pour répondre aux besoins de la population ». 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.

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, opérationnelle 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 prenant la forme de taux de rentabilité, d'une politique de distribution des dividendes ou encore de directives pour l'évaluation de l'adéquation de la structure du capital. La fixation d'objectifs peut exiger des arbitrages entre création de valeur, capacité d'investissement

à long terme, obligations de service 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.

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 gouvernance d'entreprise applicables ;**

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.

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 au regard des objectifs qui leur ont été 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. Dans le cas d'une entreprise publique pour laquelle il n'existe pas d'entité comparable pouvant servir de référence pour l'étalonnage des performances, il est possible d'effectuer des comparaisons portant sur certaines composantes seulement de l'activité ou des performances. Ce type d'étalonnage 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 où elles ne sont pas soumises 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.

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, tant avec les services

financiers des entreprises publiques, d'avec les personnes assumant des fonctions d'audit interne ou avec les instances compétentes de contrôle de l'État. L'entité actionnaire devrait en outre obliger les conseils d'administration des entreprises publiques à mettre en place des contrôles internes adéquats ainsi que des mesures destinées à garantir le respect des normes d'éthique et des lois en vigueur afin de détecter et de prévenir les infractions au droit.

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 ;**

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. 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 d'une part, et les bonnes pratiques et critères d'admission à la cote en vigueur au niveau national, d'autre part. 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 de chaque entreprise. 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 largement et efficacement sur le cadre régissant la transparence et la diffusion d'informations dans les entreprises publiques, encourager en outre le respect de ce cadre, et garantir la qualité des informations diffusées au niveau de chaque entreprise. Les méthodes pour y parvenir sont notamment : l'élaboration de guides et l'organisation de séminaires de formation à l'intention des entreprises publiques, le lancement d'initiatives spéciales comme l'attribution de récompenses aux entreprises publiques se distinguant par la qualité de leurs pratiques en matière de diffusion de l'information ou encore la mise en place de mécanismes permettant de mesurer, d'évaluer et de suivre l'observation part les entreprises publiques de leurs obligations en matière de diffusion de l'information.

6. **Lorsque cela est nécessaire et 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 ;**

Les législations nationales diffèrent en ce qui concerne la communication avec les auditeurs externes. Dans certains pays, c'est une prérogative du conseil d'administration. Dans d'autres, dans le cas d'entreprises publiques entièrement détenues par l'État, c'est l'entité assumant la fonction d'actionnaire de l'État qui est censée, en tant que seul représentant de l'assemblée générale des actionnaires, communiquer avec les auditeurs externes. Dans ce cas, l'entité actionnaire devra être dotée des capacités requises, notamment avoir une connaissance approfondie de la comptabilité, pour assumer cette fonction. En fonction de la législation, l'entité actionnaire peut être habilitée à proposer, voire à nommer les auditeurs externes à l'occasion de l'assemblée générale annuelle des actionnaires. 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 discussions lorsque se pose un problème 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.

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.

7. **Définir une politique de rémunération claire des membres du conseil d'administration des entreprises publiques servant les intérêts à moyen et long terme de l'entreprise et permettant d'attirer et de retenir des professionnels qualifiés.**

De solides arguments plaident en faveur de l'alignement des rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques sur celles qui sont pratiquées dans le secteur privé. Dans les entreprises publiques dont les objectifs sont essentiellement économiques 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 dès lors que c'est une nécessité pour attirer et retenir des administrateurs hautement qualifiés. Il y a toutefois lieu de veiller également à gérer efficacement toute réaction éventuelle de rejet des entreprises publiques et des entités actionnaires que pourrait déclencher une perception négative, au sein de l'opinion publique, des niveaux de rémunération des administrateurs. Or cette préoccupation 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 leur réputation, leur prestige et l'accès à des réseaux, représentent une composante non négligeable de leur rémunération.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre III : Les entreprises publiques sur le marché

Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique et réglementaire régissant les entreprises publiques doit garantir l'équité des règles du jeu et une concurrence loyale sur le marché lorsque ces entreprises exercent des activités économiques.

Lorsque les entreprises publiques exercent des activités économiques, 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 à d'autres entreprises publiques ou à des 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 économiques 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 détermination du coût des activités de service public, et, lorsque cela est possible, la séparation entre les activités économiques et objectifs de politique publique. 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, doit servir de source d'inspiration aux organismes de réglementation et aux responsables de l'action publique.

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.

Lorsque l'État joue un double rôle en sa qualité d'autorité de réglementation du marché et de propriétaire d'entreprises publiques se livrant à des activités économiques (notamment dans les industries de réseaux récemment déréglementées et souvent partiellement privatisées), il devient à la fois un acteur majeur et un arbitre, ce qui peut faire naître des conflits

d'intérêts qui ne sont bénéfiques ni à l'entreprise, ni à l'État, ni au public. Une séparation administrative et juridique totale entre les fonctions actionnariales d'une part, et réglementaires d'autre part, est un impératif préalable pour qu'entreprises publiques et entreprises privées soient assujetties à des règles du jeu équitables et pour que la concurrence ne se trouve pas faussée. Une telle séparation est également préconisée par les principes de réforme de la réglementation de l'OCDE.

Un autre cas important se présente lorsque les entreprises publiques sont utilisées pour poursuivre des objectifs de politique publique précis, notamment pour mettre en œuvre une politique industrielle. Dans ce cas, l'absence de séparation entre la fonction actionnariale de l'État et sa fonction d'élaboration des politiques publiques est problématique pour un certain nombre de raisons qui sont soulignées dans les Lignes directrices, et peut facilement aboutir à une confusion des objectifs et à des conflits d'intérêts entre les différentes compétences de l'État. L'existence d'une séparation entre la politique industrielle et la fonction d'actionnaire de l'État ne saurait dispenser de la nécessaire coordination entre les organes compétents et permettra de mieux identifier l'État en tant que détenteur des entreprises tout en favorisant la transparence de la définition des objectifs et du suivi des performances

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 obstacles, juridiques ou autres, qui compromettent 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.

B. Les parties prenantes et autres parties intéressées, y compris les créanciers et les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires ou arbitrales impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.

Les entreprises publiques, de même que l'État en sa qualité d'actionnaire, doivent pouvoir être assignées en justice si elles sont accusées d'avoir enfreint la loi ou de n'avoir pas respecté leurs obligations contractuelles. Les parties prenantes doivent pouvoir assigner devant un tribunal ou toute autre juridiction une entreprise publique ou l'État en sa qualité d'actionnaire, et elles devront à cette occasion être traitées de manière juste et équitable par l'appareil judiciaire. Elles doivent être en mesure de le faire sans crainte de réactions négatives de la part des instances publiques exerçant les droits d'actionnaire de l'État sur l'entreprise publique objet du litige.

C. Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et en même temps poursuit 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 et de ses recettes, de façon à permettre leur affectation à ses principaux domaines d'activité.

Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et en même temps poursuit des objectifs de politique publique, une séparation structurelle entre ces activités, lorsqu'elle est possible et efficace, peut faciliter le processus de détermination, d'évaluation des coûts et de financement des objectifs de politique publique. La séparation structurelle suppose la subdivision d'une entité auparavant intégrée en segments recouvrant d'une part, les activités économiques, et d'autre part, la poursuite d'objectifs de politique publique. La séparation peut comporter divers degrés : elle peut avoir un caractère comptable ou fonctionnel ou se concrétiser par la coexistence de deux personnes morales distinctes. Il convient toutefois de reconnaître que, compte tenu des facteurs de production en jeu, notamment des facteurs comme la technologie, les biens d'équipement et le capital humain, la séparation n'est pas toujours réalisable et que, même lorsqu'elle l'est, elle n'est quelquefois pas rentable économiquement.

Les activités économiques des entités qui demeurent intégrées au sein d'autres segments du secteur public, ont généralement en commun avec les autres activités des coûts et/ou des éléments d'actif et de passif. L'égalité des conditions de concurrence exige tout d'abord la plus grande transparence et la diffusion d'informations concernant la structure des coûts. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance lorsque les activités non économiques d'une entreprise publique donnent lieu au versement d'aides publiques ou font l'objet par tout autre moyen d'un traitement préférentiel. Il faut par ailleurs procéder à une ventilation des coûts et des actifs entre les activités économiques et les objectifs de politique publique. Ces deux axes ont été au cœur des règles adoptées au niveau international. La séparation entre les activités économiques et les objectifs de politique publique contribue également à prévenir les subventions croisées entre ces deux types d'activités propres à induire des distorsions sur les marchés.

D. Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés par l'État et portés à la connaissance du public.

Pour que l'égalité des conditions de concurrence avec les entreprises privées soit garantie, les entreprises publiques doivent recevoir une compensation en contrepartie de 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, conduisant 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 de l'entreprise.

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 de la part de l'État en vertu de dispositions légales spéciales et/ou de dispositifs contractuels, comme des contrats de gestion ou de service. Les mécanismes de financement correspondants doivent également être rendus publics. La compensation doit être calculée de manière à éviter toute distorsion du marché. Cette remarque vaut en particulier pour les entreprises poursuivant des objectifs de politique publique en dehors de leurs activités économiques. Lorsque les entreprises publiques sont rentables, la compensation peut prendre la forme d'un renoncement, par l'État, au versement de dividendes, ayant des effets équivalents à ceux d'une subvention, mais indépendamment de la forme qu'elle revêt, la compensation doit être identifiée et divulguée. Il importe que la compensation versée à une entreprise publique soit en rapport avec les coûts supportés pour la réalisation d'objectifs de politique publique bien définis et ne serve pas à contrebalancer les coûts résultant d'inefficiences financières ou opérationnelles. Le financement et la réalisation d'objectifs de politique publique doivent également faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation au moyen du système global de suivi des performances.

E. En principe, les entreprises publiques qui exercent des activités économiques ne doivent pas échapper à l'application de la législation, des codes des impôts et des réglementations de portée générale. Les lois et réglementations ne doivent pas créer une discrimination indue entre les entreprises publiques et leurs concurrents sur le marché. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à leurs créanciers de faire valoir leurs droits et d'engager des procédures de faillite.

Bien que dans certains pays, les entreprises publiques échappent à certaines lois et réglementations (à législation fiscale, au droit de la concurrence et à la législation sur les faillites notamment, ou encore aux règles d'urbanisme et codes de construction), des dérogations doivent en principe être évitées ; lorsqu'il en existe, elles doivent être strictement limitées et transparentes, et les entreprises publiques doivent adhérer, dans la mesure du possible, aux politiques sous-tendant ces lois et réglementations. Toute dérogation à l'application de règles et réglementations de portée générale aboutissant à l'application d'un traitement favorable aux entreprises

publiques, ou portant atteinte à la sécurité publique, doit être rendue publique soit par l'entité actionnaire, soit par l'entreprise publique concernée.

Les entreprises publique et leurs concurrents privés doivent en règle générale être traités sur un pied d'égalité, y compris au regard des règles relatives au traitement national et à l'accès au marché, et plus particulièrement, le cas échéant, au regard de l'application de la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales* et des Codes de libération de l'OCDE.

F. Les activités économiques 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.

Que les activités économiques 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.

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.**

Les créanciers semblent quelquefois partir du principe qu'il existe une garantie implicite de l'État sur les dettes des entreprises publiques. Cette situation s'est dans bien des cas traduite par des coûts d'accès au financement artificiellement bas altérant les conditions de concurrence. En outre, dans les pays concernés où les institutions financières publiques comptent généralement parmi les principaux créanciers des entreprises publiques se livrant à des activités économiques, c'est la porte ouverte aux conflits d'intérêts. Le fait de s'adresser à des institutions financières publiques peut permettre à des entreprises publiques d'échapper à un mécanisme essentiel de pression et de contrôle par le marché, ce qui fausse par là même la structure incitative et peut conduire à un endettement excessif, un gaspillage de ressources et des distorsions sur les marchés.

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. 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.

Lorsque l'État octroie des garanties aux entreprises publiques pour compenser dans les faits son incapacité à leur fournir des fonds propres, d'autres problèmes peuvent surgir. 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. En ce qui concerne les prêteurs commerciaux, l'État doit faire savoir clairement à tous les acteurs intervenant sur le marché qu'il ne garantit pas les dettes contractées par les entreprises publiques. Il convient en outre d'envisage la mise en place de mécanismes permettant d'imposer aux entreprises publiques bénéficiant de coûts de financement plus faibles que les entreprises privées dans des circonstances similaires de verser au Trésor public des paiements compensatoires.

2. **Les activités économiques exercées par des entreprises publiques ne doivent bénéficier d'aucun soutien financier indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du secteur privé notamment sous la forme de financements préférentiels, d'arriérés d'impôt autorisés ou de crédits commerciaux obtenus auprès d'autres entreprises publiques. Les activités économiques des entreprises publiques ne doivent pas bénéficier d'intrants (énergie, eau, sols, notamment) à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.**

Pour maintenir l'égalité des conditions de concurrence, les entreprises publiques doivent être soumises à un traitement fiscal équivalent à celui appliqué à leurs concurrentes du secteur privé dans des circonstances identiques. En dehors des points soulevés précédemment, il ne saurait en outre être question qu'une entreprise publique puisse se prévaloir d'un statut quasi-public pour laisser s'accumuler des arriérés d'impôt ou bénéficier d'une application laxiste des règles fiscales.

Les entreprises publiques ne doivent généralement pas pouvoir bénéficier de mécanismes de financement « hors marché » de la part d'autres entreprises publiques, notamment de crédits commerciaux. Ceux-ci s'apparentent, sauf s'ils sont consentis selon des modalités totalement conformes aux pratiques normalement en usage entre des entreprises privées, à des prêts à taux bonifiés. L'État doit appliquer des mesures pour faire en sorte que les transactions entre entreprises publiques s'effectuent à des conditions purement commerciales.

3. **Les activités économiques 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.**

On doit attendre des activités économiques des entreprises publiques qu'elles produisent des taux de rendement comparables, à long terme, à ceux des entreprises privées concurrentes. Les taux de rendement doivent être considérés sur une longue durée étant donné que même entre des entreprises privées exerçant leur activité dans un environnement extrêmement concurrentiel, ces taux peuvent varier considérablement à court et moyen terme. De plus, tout financement sous forme de fonds propres octroyé sur le budget de l'État doit porter un taux de rendement attendu minimum exigé conforme à celui offert par des entreprises du secteur privé dans des circonstances similaires. Un certain nombre d'États autorisent des taux de rendement plus faibles pour compenser des anomalies au bilan, notamment un besoin temporaire lié à des dépenses d'investissement élevées. C'est une pratique qui n'est pas rare sur d'autres segments du secteur public et qui, si l'écart autorisé est bien calculé, ne constitue pas une dérogation à des pratiques compatibles avec le maintien de l'égalité des conditions de concurrence. 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 et être plus étroitement relié au coût réel des objectifs de politique publique.

G. **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.**

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. La mise en application peut toutefois se révéler complexe dans la pratique. Selon les pays, soit les règles adoptées s'appliquent uniquement à la passation de marchés par des administrations publiques, soit leur champ d'application s'étend à la passation de marchés par des entreprises publiques. Lorsque des entreprises publiques participent à la passation de marchés publics, que ce soit en tant que soumissionnaires ou que commanditaires, les procédures

doivent être transparentes, ouvertes à la concurrence, non discriminatoires et encadrées par des normes de transparence adéquates. De façon générale, les activités des entreprises publiques peuvent être subdivisées en deux catégories : les activités de vente ou de revente commerciale, et les activités correspondant à une mission des pouvoirs publics. Dans les cas où une entreprise publique accomplit une mission des pouvoirs publics, ou dans la mesure où une activité particulière autorise une entreprise publique à accomplir cette mission, cette dernière doit se conformer aux lignes directrices concernant la passation de marchés publics qui garantissent l'application de règles du jeu équitables à l'ensemble des concurrents, qu'ils soient ou non détenus par l'État. Les monopoles d'État doivent observer les mêmes règles de passation des marchés que celles s'appliquant au secteur des administrations publiques.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre IV : Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs

Lorsque les entreprises publiques sont cotées 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.

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. La réputation de l'État dans ce domaine aura une influence sur la capacité de l'entreprise publique d'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.

A. L'État doit s'employer à faire appliquer pleinement les Principes de gouvernance 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.

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.

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.

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 est en mesure d'exercer un contrôle excessif par rapport à sa participation, il existe un risque d'abus. Le recours à des actions spécifiques doit être restreint aux seules situations où elles sont absolument nécessaires pour protéger certains intérêts publics essentiels, notamment des intérêts liés à la sécurité, et à condition que le recours à ces actions s'effectue dans des proportions en rapport avec sa finalité. Les pouvoirs publics doivent par ailleurs rendre publique l'existence de tout pacte d'actionnaires ou autre structure de répartition du capital permettant à un actionnaire d'exercer sur l'entreprise un contrôle disproportionné par rapport au niveau de sa participation.

2. **Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence, notamment la diffusion, simultanée et sur un pied d'égalité, des informations.**

Garantir une très grande transparence est une condition essentielle à la protection des actionnaires. En règle générale, 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.

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.

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

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, sans toutefois que cela les conduise à se plier à des obligations par trop contraignantes. Chaque fois que possible, une consultation des actionnaires minoritaires contribuera à améliorer le processus de décision et à faire accepter des choix fondamentaux.

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.**

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 d'une entreprise publique. 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. Dans des situations où un conflit d'intérêts peut opposer l'État aux actionnaires minoritaires, notamment dans le cas d'une transaction avec des parties liées, la participation des actionnaires minoritaires au processus d'approbation de la transaction doit être envisagée.

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 inclues 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.

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.

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

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.

B. Toutes les entreprises publiques cotées et, lorsque cela est possible, les entreprises publiques non cotées doivent adhérer aux codes nationaux de gouvernance d'entreprise.

La plupart des pays se sont dotés de codes de gouvernance 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 ou non, doit systématiquement se conformer au code national de gouvernance d'entreprise, indépendamment du caractère plus ou moins contraignant de celui-ci.

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.

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.

D. Lorsqu'une entreprise publique s'engage dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, la partie contractante doit veiller à ce que les droits contractuels soient respectés et à ce que les différends soient réglés en temps opportun et avec impartialité.

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 recours et/ou 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 consiste 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.

En outre, il conviendrait de préciser clairement, dans les accords formels conclus entre l'État et des partenaires privés ou entre une entreprise publique 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, sans préjudice de tout autre recours judiciaire.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre V : Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises

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.

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.

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 public et parce que dans certains secteurs d'infrastructures, les entreprises publiques exercent quelquefois un impact déterminant sur le potentiel de développement macroéconomique 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. Les entreprises publiques doivent donc, en

concertation avec l'entité actionnaire, élaborer des politiques claires à l'égard des parties prenantes et les rendre publiques par des moyens adéquats.

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.

A. Les pouvoirs publics, l'entité actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels.

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.

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 effectivement accès à des voies de recours en cas de violation de leurs droits. Enfin, les salariés doivent aussi pouvoir exprimer librement au conseil d'administration leurs soupçons de bonne foi 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. Les entreprises publiques doivent définir clairement les politiques et processus qui doivent être suivis en la matière, notamment la politique à l'égard des donneurs d'alerte. En l'absence de mesures réparatrices promptes ou confrontés à un risque raisonnable de conséquences négatives pour leur emploi du signalement de pratiques contraires à la loi, les salariés sont encouragés à saisir de bonne foi les autorités compétentes. Un grand nombre de pays prévoient en outre la possibilité, pour les affaires de violation des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, de saisir un Point de contact national.

Il convient d'encourager la mise en place de mécanismes de participation des salariés lorsque cela paraît utile eu égard à l'importance des relations avec les parties prenantes dans certaines entreprises publiques. Cela étant, au moment de déterminer s'il y a lieu de mettre en place de tels mécanismes, et quelle doit en être la portée, l'État devra peser soigneusement les difficultés inhérentes à la transformation de droits hérités du passé en mécanismes efficaces d'amélioration des performances. Constituent notamment des mécanismes de participation des salariés la présence de représentants des salariés au conseil d'administration et des processus de gouvernance tels que la représentation syndicale et les comités d'entreprise permettant de prendre en compte le point de vue des salariés pour certaines décisions essentielles. Les droits des salariés à être informés et consultés et à prendre part à des négociations sont également actés dans les normes et conventions internationales.

B. Les entreprises publiques cotées ou les grandes entreprises publiques doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, y compris, lorsque cela est souhaitable et faisable, avec les salariés, les créanciers et les communautés concernées.

Les bonnes pratiques imposent 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 faire référence aux pratiques exemplaires et être établis conformément aux lignes directrices existantes sur la communication par l'entreprise d'informations en matière de responsabilité sociale et environnementale. Il est 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.

C. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent élaborer, appliquer, suivre et rendre publics les dispositifs de contrôle interne et les programmes ou mesures de déontologie et de conformité qui sont mis en place, y compris ceux qui concourent à la prévention de la fraude et de la corruption. Ceux-ci doivent s'inspirer des normes nationales en

vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques et à leurs filiales.

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. Les entreprises publiques peuvent être soumises à des pressions particulières 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 peuvent contribuer fortement à donner le ton au monde des affaires d'un pays, il importe qu'elles appliquent des normes déontologiques rigoureuses.

Le comportement des entreprises publiques et de leurs dirigeants doit obéir à des normes déontologiques rigoureuses. Les entreprises publiques doivent se doter de dispositifs de contrôle interne et élaborer des programmes ou des mesures de déontologie et de conformité 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, et notamment s'engager à adhérer à la *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales* et à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le *Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité* publié par l'OCDE.

Les codes de déontologie doivent s'appliquer aux entreprises publiques dans leur ensemble et à leurs filiales. Ils doivent donner des indications claires et précises quant au comportement attendu de la part de l'ensemble des salariés, et des programmes et mesures de surveillance de la bonne application de ces codes doivent 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 bénéficier d'une adhésion et d'un engagement visible de la part des conseils d'administration et des instances dirigeantes. L'observation des codes de déontologie par les entreprises publiques doit faire l'objet d'un suivi périodique de la part de leur conseil d'administration.

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.

D. Les entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises. Les attentes de l'État sur ce plan doivent être portées à la connaissance du public et les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis.

Comme les entreprises privées, les entreprises publiques ont un intérêt commercial à minimiser les risques pour leur réputation et à être perçues comme de « bons citoyens en termes de gouvernance ». Elles doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises, y compris à l'égard de l'environnement, des salariés, de la santé et de la sécurité publiques et des droits de l'homme. Leurs agissements doivent obéir aux normes internationales applicables, y compris : aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, qui ont été adoptés par l'ensemble des pays membres de l'OCDE et donnent corps aux quatre principes énoncés dans la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail* ; et aux *Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*. L'entité actionnaire peut communiquer ces attentes à cet égard et exiger des entreprises publiques qu'elles rendent compte de leurs résultats sur ce plan. Les conseils d'administration et les dirigeants des entreprises publiques doivent veiller à ce qu'elles prennent corps dans la gouvernance 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.

Les entreprises publiques ne doivent pas être tenues de se livrer à des activités caritatives ou de fournir des services publics qui seraient assurés de manière plus adéquate par les autorités compétentes. Les attentes de l'État en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises publiques doivent être communiquées de façon claire et transparente.

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

Les entreprises publiques ne doivent en aucune circonstance être utilisées 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 certains cas, il a été fait état de transactions entre des entreprises publiques et des sociétés contrôlées par des intérêts politiques ayant conduit les premières à subir effectivement des pertes.

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 doivent s'abstenir de 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 nettement amplifié dans le cas d'entreprises publiques.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre VI : Diffusion de l'information et transparence

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

La transparence sur les performances financières et non financières des entreprises publiques est primordiale pour renforcer la responsabilité vis-à-vis du conseil d'administration et de la direction des entreprises publiques et pour permettre à l'État d'agir en tant qu'actionnaire éclairé. Lorsqu'une décision est prise concernant les obligations en matière d'information et de publicité, il convient de tenir compte dans une certaine mesure de la taille de l'entreprise et de son orientation commerciale. Pour les entreprises publiques de petite taille par exemple, qui ne livrent pas à des activités répondant à des objectifs de politique publique, les exigences en matière d'information ne doivent pas être strictes au point d'imposer dans les faits un désavantage comparatif. À l'inverse, lorsque les entreprises publiques sont de grandes entreprises ou lorsque l'actionnariat public est principalement motivé par la réalisation d'objectifs de politique publique, les entreprises concernées doivent observer des normes particulièrement strictes de transparence et de diffusion de l'information.

A. Les entreprises publiques doivent présenter 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.

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.

Dans la mesure du possible, les autorités compétentes doivent 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.

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 économique général doivent tenir des comptes distincts à cet effet.

Les entreprises publiques doivent satisfaire au moins aux mêmes exigences, en matière de diffusion d'information, que les sociétés cotées. Leurs obligations en matière de diffusion d'information ne doivent pas porter atteinte à la confidentialité essentielle des informations concernant une société et ne doivent pas non plus les placer dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents privés. Les entreprises publiques doivent publier des informations sur leur résultat financier et leur résultat d'exploitation, des informations non financières et des informations sur leurs politiques de rémunération, les transactions avec des parties liées et les structures et principes de gouvernance. Elles doivent déclarer si elles observent un code de gouvernance d'entreprise et si oui, lequel. Pour la diffusion d'informations sur les résultats financiers et non financiers, l'adhésion à des normes internationalement acceptées telles que les lignes directrices pour le reporting en matière de développement durable établies par la *Global Reporting Initiative* est considérée comme une bonne pratique.

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 prestations spécifiques ou rémunérations en nature éventuellement consenties aux membres du conseil d'administration.

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) ;**

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.

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.

Les entreprises publiques doivent rendre compte de la façon dont elles remplissent leurs objectifs en publiant des indicateurs de performance financière et non financière essentiels. Lorsqu'une entreprise publique poursuit aussi des objectifs de politique publique, elle doit rendre compte de la façon dont elle y parvient.

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

À l'instar des sociétés 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 communiquées. Parallèlement, l'entité actionnaire doit veiller à ce que les obligations supplémentaires en matière d'information imposées aux entreprises publiques ne pèsent pas indûment sur leurs activités économiques.

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 gouvernance d'entreprise ou processus d'orientation stratégique ou de mise en œuvre ;**

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 dérogeant aux règles de gouvernance d'entreprise généralement applicables et 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. L'existence de pactes d'actionnaires doit être divulguée, alors que certains de leur contenus peuvent être soumis à des conditions de confidentialité.

4. La rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants ;

Il importe que les entreprises publiques observent une très grande transparence pour ce qui est des rémunérations des membres du conseil d'administration et des principaux dirigeants. Tout manquement au souci de rendre publiques des informations adéquates pourrait entraîner des perceptions négatives et nourrir un risque de réaction négative à l'encontre de l'entité actionnaire et des différentes entreprises publiques. Les informations doivent se rapporter aux niveaux de rémunération réels et aux politiques qui les sous-tendent.

5. Les qualifications et la procédure de nomination des administrateurs, notamment les mesures prises en faveur de la diversité au sein du conseil d'administration, 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 ;

La transparence totale sur les qualifications 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, il existe un risque que les administrateurs soient perçus 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 et de ses actionnaires. Exiger une très grande transparence sur les qualifications des administrateurs ainsi que sur la procédure de nomination 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.

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

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, les risques opérationnels ou les risques 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. Les facteurs de risque significatifs doivent être rendus publics en temps opportun et à intervalles suffisamment rapprochés.

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. Elle doit viser les risques financiers et les risques d'exploitation, mais aussi, le cas échéant et si ces risques sont significatifs pour les entreprises publiques, les risques encourus dans les domaines des droits de l'homme, du travail, de l'environnement et de la fiscalité. Enfin, les entreprises du secteur des industries extractrices 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.

7. **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 ;**

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 normes en matière d'information doivent être conformes aux obligations légales en vigueur, notamment aux règles les aides de l'État. 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.

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.

8. Toute transaction significative avec l'État et d'autres parties liées ;

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. Le fait d'indiquer clairement, même en l'absence de transactions significatives, la nature des liens organisationnels et juridiques existant entre des entreprises publiques et d'autres entités liées, y compris d'autres entreprises publiques, est également considéré comme une bonne pratique.

9. Tout autre sujet concernant les salariés et autres parties prenantes.

Les entreprises publiques doivent communiquer des informations sur des questions essentielles concernant les salariés et d'autres parties prenantes qui peuvent influer de manière significative sur les résultats financiers et non financiers de l'entreprise ou avoir des effets importants sur les parties prenantes. Les informations diffusées peuvent notamment porter sur les relations entre la direction et les salariés, y compris les rémunérations, la couverture des conventions collectives et les mécanismes de représentation des salariés, et sur les relations avec d'autres parties prenantes, parmi lesquels les créanciers, les fournisseurs et les collectivités locales. Elles peuvent également comporter toute information significative sur les mesures prises dans le domaine de l'environnement ou dans le domaine social, ou encore dans ceux des droits de l'homme et de la lutte contre la corruption.

Certains pays imposent la diffusion d'informations complètes sur les ressources humaines. Les politiques suivies en la matière, 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.

B. Les états financiers annuels des entreprises publiques doivent être chaque année soumis à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément à des normes de qualité élevées. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.

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.

Dans la pratique, 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 assurer 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.

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 internationalement admises. 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, ce qui requiert que le comité d'audit ou le conseil d'administration y porte une grande attention et implique généralement une limitation des prestations de services de conseil ou autres prestations hors audit fournies aux entreprises publiques concernées, ainsi qu'une rotation périodique des auditeurs ou le lancement d'appels d'offres pour les missions d'audit externe.

C. 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.

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.

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, mais aussi comporter des informations sur les performances au regard d'indicateurs non financiers. Ce rapport doit également 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. L'entité actionnaire doit renforcer la communication d'informations sur les relations avec les parties prenantes en se dotant d'une politique claire dans ce domaine et en procédant à la diffusion d'informations agrégées auprès du grand public.

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.

L'entité actionnaire doit envisager de créer un site Web offrant au grand public un accès aisé aux informations. Les sites Web peuvent 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.

© OCDE 2015

Notes explicatives concernant le chapitre VII : Responsabilités 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.

Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'assurer une gouvernance d'entreprise de très grande qualité dans ces entreprises. Il est important qu'une entreprise publique soit dotée d'un conseil d'administration puissant capable d'agir dans son intérêt et dans celui de ses actionnaires, de surveiller efficacement la direction et de protéger les dirigeants de toute ingérence dans la gestion au jour le jour de l'entreprise. 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 explicitement et pleinement responsable de l'exercice de ses fonctions et de veiller à ce qu'il agisse avec intégrité.

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.

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.

Pour encourager la responsabilité du conseil d'administration et pour lui permettre de fonctionner efficacement, celui-ci doit se conformer aux bonnes pratiques élaborées pour le secteur privé. Il convient de la taille du conseil d'administration, celui-ci ne devant comprendre que le nombre d'administrateurs nécessaire pour assurer un fonctionnement efficace. L'expérience montre par ailleurs qu'un conseil d'administration plus ramassé permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction. Il conviendra d'adjoindre 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.

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 de mandats et d'objectifs de large portée défini par les pouvoirs publics. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général. Il doit fixer des niveaux de rémunération des dirigeants compatibles avec l'intérêt à long terme de l'entreprise.

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) l'élaboration et la surveillance des politiques et procédures de gestion des risques visant les risques financiers et les risques d'exploitation, mais également les risques encourus dans les domaines droits de l'homme, du travail, de l'environnement et de la fiscalité ; (iv) 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 (vi) la fixation de la rémunération du directeur général et l'élaboration de plans efficaces de succession pour les postes de dirigeants.

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.

Certains pays dérogent à cette bonne pratique et, dans le cas d'entreprises publiques intégralement détenues par l'État, autorisent ce dernier à désigner directement un directeur général. Pour préserver l'intégrité du conseil d'administration, il est de bonne pratique d'exiger à tout le moins des consultations avec le conseil d'administration. Quelle que soit la procédure retenue, les nominations doivent être fondées sur des critères de professionnalisme. En particulier dans les grandes entreprises publiques se livrant à des activités économiques, le recours à des experts indépendants pour gérer la procédure de nomination est considéré comme une bonne pratique. 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.

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 statuer, sous réserve de l'application des règles définies par l'État, 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. Les rémunérations et avantages accordés aux cadres dirigeants doivent être concurrentiels, mais il convient de ne pas mettre en place, à leur intention, d'incitations incompatibles avec les intérêts à long terme de l'entreprise et de ses actionnaires. L'introduction de clauses de malus et de restitution des versements injustifiés est considérée comme une bonne pratique. Ces clauses confèrent à l'entreprise le droit de refuser le versement d'indemnités à des dirigeants et d'obtenir d'eux la restitution des indemnités versées en cas d'abus ou dans des circonstances autres, par exemple lorsque l'entreprise est obligée de redresser ses états financiers en raison de manquements significatifs aux obligations d'information financière. Un certain nombre de pays ont institué un plafonnement des rémunérations des dirigeants d'entreprises publiques, avec des plafonds modulables en fonction de la taille de l'entreprise et du secteur d'activité.

C. La composition du conseil d'administration doit lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs doivent être nommés en vertu de leurs qualifications et assumer des responsabilités légales équivalentes.

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 doivent en outre être protégés de toute ingérence politique qui risquerait de les empêcher de se concentrer sur la réalisation des objectifs convenus avec les pouvoirs publics et avec l'entité actionnaire. Tout représentant de l'État désigné pour siéger aux conseils d'administration d'entreprises publiques doit avoir des responsabilités légales équivalentes à celles des autres administrateurs. Il ne doit par exemple en aucun cas être dégagé de jure ou de facto de sa responsabilité individuelle.

Toute initiative visant à favoriser la diversité dans la composition des conseils d'administration, notamment la diversité en termes de sexe, d'âge, d'origine géographique, de parcours professionnel et de formation, est considérée comme relevant des bonnes pratiques. Les personnes directement liées au pouvoir exécutif – chefs d'État, chefs de gouvernance et ministres - ne doivent pas siéger aux conseils d'administration au motif que l'indépendance de leur jugement pourrait être sérieusement mise en doute. Pour les entreprises publiques se livrant à des activités économiques, il est souhaitable que les administrateurs possèdent des compétences commerciales, financières et sectorielles suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations. À cet égard, une expérience dans le secteur privé peut être un atout.

Il conviendra d'instaurer des mécanismes pour évaluer et maintenir l'efficacité et l'indépendance des conseils d'administration, par exemple de limiter les possibilités de renouvellement de mandats et de donner aux administrateurs les moyens d'accéder à des informations indépendantes.

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

Pour accroître l'objectivité des conseils d'administration, il convient d'exiger un nombre minimum d'administrateurs indépendants au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Certains pays imposent aux entreprises publiques d'observer les mêmes règles 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. Les administrateurs indépendants doivent être 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. Le fait

d'exclure des personnes que des liens conjugaux ou familiaux, ou tout autre lien personnel, relient à des dirigeants de l'entreprise ou des actionnaires de contrôle est également considéré comme une bonne pratique.

Les administrateurs indépendants doivent posséder les compétences et l'expérience requises pour pouvoir améliorer l'efficacité des conseils d'administration. Dans les entreprises publiques exerçant des activités économiques, 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. 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.

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.

Étant donné que tous les administrateurs d'entreprises publiques peuvent se retrouver mêlés à des conflits d'intérêts, des mesures doivent être mises en œuvre pour régler ces conflits 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. Des mesures particulières doivent être mises en œuvre pour prévenir toute ingérence politique dans les conseils d'administration des entreprises publiques. Dans les entreprises publiques s'acquittant d'obligations de service public importantes, l'exercice d'une surveillance politique peut, dans une certaine mesure, se justifier. Dans les entreprises publiques exerçant des activités économiques et ne poursuivant pas d'objectifs de politique publique en revanche, la représentation au conseil d'administration des plus hautes instances du pouvoir politique, y compris d'instances émanant du gouvernance et du parlement, est à éviter, ce qui ne signifie pas que les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique ne doivent pas siéger à des conseils 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. La bonne pratique veut que le rôle de président du conseil d'administration soit distinct de celui de directeur général.

La présidence a un rôle primordial à jouer pour promouvoir l'efficience et l'efficacité. 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.

Il est admis que 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. On considère de même comme une bonne pratique l'impossibilité, pour le chef du conseil d'administration (le cas échéant), d'accéder à la présidence du conseil de surveillance lorsqu'il prend sa retraite.

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'efficience 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.

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.

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.

Des mécanismes devront être instaurés pour faciliter l'accès à l'information, à la formation et aux compétences ainsi que l'indépendance, à l'égard du directeur général et de la direction, des représentants des salariés siégeant au conseil d'administration. Ces mécanismes consistent notamment à adopter des procédures d'élection adéquates, transparentes et démocratiques, à reconnaître le droit des salariés d'être informés régulièrement — sous réserve que les exigences du conseil d'administration en matière de confidentialité soient dûment respectées —, à assurer des formations, et à prendre des mesures précises pour gérer les conflits d'intérêts. Pour qu'ils puissent contribuer de façon positive aux travaux du conseil d'administration, les représentants des salariés devront en outre être acceptés par les autres administrateurs ainsi que par la direction de l'entreprise publique et établir avec eux des relations de collaboration fructueuses.

H. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit envisager de former 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.

La constitution de comités au sein des conseils d'administration peut être un moyen d'améliorer l'efficacité des conseils d'administration des entreprises publiques, d'améliorer leurs compétences et de les éclairer dans l'exercice de leur responsabilité première. Ces comités peuvent aussi être des instruments efficaces pour faire évoluer les mentalités au sein des conseils d'administration et renforcer leur indépendance et leur légitimité dans des domaines où il existe un risque de conflit d'intérêts, notamment dans le cadre de la passation de marchés ou de transactions avec des parties liées et à propos de questions concernant les rémunérations. Le recours à des comités spécialisés au sein des conseils d'administration, en particulier dans de grandes entreprises publiques, s'inspirant des pratiques du secteur privé, est considéré comme une bonne pratique. Les comités spécialisés qui peuvent apporter une valeur ajoutée au conseil d'administration sont notamment ceux qui interviennent dans les

domaines de la révision des comptes, des rémunérations, de la stratégie, de l'éthique, des risques et de la passation de marchés.

En l'absence de comités spécialisés, l'entité actionnaire peut élaborer des lignes directrices définissant les cas dans lesquels le conseil d'administration d'une entreprise publique doit envisager de créer un comité spécialisé. Ces lignes directrices doivent 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.

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.

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.

I. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit, sous la supervision de son Président, procéder à une évaluation annuelle structurée de ses performances et de son efficacité.

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. C'est en outre une incitation judicieuse pour les différents administrateurs à consacrer suffisamment de temps et d'énergie à l'exercice de leurs fonctions. 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.

L'évaluation du conseil d'administration doit se dérouler sous la responsabilité du président du conseil d'administration, conformément aux bonnes pratiques qui ne cessent d'évoluer. Il doit être fait appel, le cas échéant, à des experts extérieurs ou indépendants. 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.

Les résultats des évaluations des conseils d'administration peuvent également constituer une source précieuse d'informations pour les procédures futures de nomination d'administrateurs. Il convient cependant de trouver un équilibre. Les évaluations peuvent en effet être l'occasion, pour le conseil d'administration d'une entreprise publique, d'alerter l'entité actionnaire sur la nécessité de recruter à l'avenir des administrateurs possédant des compétences spécifiques, mais elles ne doivent pas en principe être utilisées comme un moyen de « disqualifier » tel ou tel administrateur en poste au risque de le décourager d'apporter une contribution active, et peut-être déterminante, aux débats au sein du conseil d'administration.

J. Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficientes 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.

Comme les grandes sociétés cotées, les grandes entreprises publiques doivent se doter de dispositifs de contrôle interne. Le contrôle interne permet de produire des évaluations indépendantes et objectives qui aident les entreprises publiques à améliorer la gestion, la maîtrise et la gouvernance des risques. L'intervention des contrôleurs internes est garante de l'efficience 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.

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 ou des comités d'audit lorsqu'il en

existe, 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. Les conclusions significatives des contrôleurs internes doivent être communiquées au conseil d'administration et, le cas échéant, à son comité d'audit.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(26 2015 06 2 P) ISBN 978-92-64-24412-2 – 2015

Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, édition 2015

Sommaire

Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques
Préambule
Champ d'application et définitions
I. Motifs justifiant l'actionnariat public
II. L'État dans son rôle d'actionnaire
III. Les entreprises publiques sur le marché
VI. Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs
V. Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises
VI. Diffusion de l'information et transparence
VII. Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques
Notes explicatives concernant les Lignes directrices

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264244221-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-24420-7
26 2015 06 2 P

9 789264 244207