



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

**Instruments
juridiques de l'OCDE**

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Il reproduit un instrument juridique de l'OCDE et peut contenir des informations complémentaires. Les opinions ou arguments exprimés dans ces informations complémentaires ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Pour accéder aux textes officiels à jour des instruments juridiques de l'OCDE, ainsi qu'aux informations s'y rapportant, veuillez consulter le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE, *Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*, OECD/LEGAL/0414

Collection : Instruments juridiques de l'OCDE

Crédits photo : © Together Creative

© OECD 2025

Ce document est mis à disposition à titre gratuit. Il peut être reproduit et distribué gratuitement sans autorisation préalable à condition qu'il ne soit modifié d'aucune façon. Il ne peut être vendu.

Ce document est disponible dans les deux langues officielles de l'OCDE (anglais et français). Il peut être traduit dans d'autres langues à condition que la traduction comporte la mention "traduction non officielle" et qu'elle inclut l'avertissement suivant : "Cette traduction a été préparée par [NOM DE L'AUTEUR DE LA TRADUCTION] à des fins d'information seulement et son exactitude ne peut être garantie par l'OCDE. Les seules versions officielles sont les textes anglais et français disponibles sur le site Internet de l'OCDE <http://legalinstruments.oecd.org>"

Informations Générales

La Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques (ci-après, « la Recommandation ») a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 8 juillet 2015, sur proposition du Comité sur la gouvernance d'entreprise (CGE) et de son Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation afin de remplacer la [Recommandation de 2005 sur les entreprises publiques](#). La Recommandation, y compris les Lignes directrices, ont été révisées le 3 mai 2024 par la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres. Depuis leur adoption, les Lignes directrices sont reconnues comme la référence au niveau international pour aider les pouvoirs publics et les fonctionnaires investis de responsabilités en matière d'actionnariat public à élaborer des cadres réglementaires, juridiques et institutionnels efficaces en matière d'actionnariat et de gouvernance des entreprises publiques.

Travaux de l'OCDE sur l'actionnariat public

Le Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation (ci-après le « Groupe de travail ») facilite le dialogue sur les politiques à suivre et les échanges d'informations entre pays Membres de l'OCDE et partenaires d'organismes publics responsables de l'actionnariat public, ou de la coordination de la surveillance des entreprises publiques, sur l'amélioration de la gouvernance et de l'intégrité des entreprises publiques et la mise en œuvre des politiques de privatisation. Le Groupe de travail a été créé en 2001 et il soutient la mise en œuvre et la diffusion des Lignes directrices ainsi que de la Recommandation relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques.

Processus de révision de la Recommandation

En 2022, le Groupe de travail a décidé de réexaminer la Recommandation en fonction des priorités qu'il a recensées. Il a examiné plusieurs projets au cours des années 2023 et 2024 dans le cadre d'un processus de révision inclusif et transparent auquel ont été associés les Membres de l'OCDE, les Partenaires et les parties prenantes. Une consultation publique en ligne, une réunion de consultation des parties prenantes au format hybride et des consultations des parties prenantes de portée régionale en Asie et en Amérique latine ont été organisées pendant le second semestre de 2023. Business at OECD (BIAC) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) ont été régulièrement consultés tout au long du processus. D'autres comités de l'OCDE concernés ont également été consultés.

L'objectif de la révision de 2024 a été d'actualiser les Lignes directrices pour tenir compte d'un certain nombre de grandes tendances ayant des répercussions importantes sur la conception et la mise en œuvre des cadres régissant l'actionnariat public et la gouvernance des entreprises publiques ainsi que de la taille, du rôle et de l'importance stratégique croissants des entreprises publiques. La révision prend en compte les derniers travaux de recherche de l'OCDE, l'évolution des meilleures pratiques et les nouveaux instruments juridiques connexes de l'OCDE. La révision a porté prioritairement sur les aspects suivants : i) le renforcement des dispositions visant à promouvoir la loyauté de la concurrence, le maintien de règles du jeu équitables et de normes élevées d'intégrité et de conduite des entreprises, ii) le renforcement des dispositions relatives aux cadres régissant l'actionnariat public et la gouvernance des entreprises publiques qui favorisent une transparence et une redevabilité accrues, et iii) un nouveau chapitre sur « les entreprises publiques et la durabilité », garantissant l'application aux entreprises publiques d'un cadre de gouvernance solide en matière de durabilité. Ce dernier point est particulièrement pertinent au regard du fait que l'on attend de plus en plus de l'État actionnaire qu'il montre l'exemple et gère en conséquence les risques et les opportunités liés à la durabilité.

Champ d'application de la Recommandation

Les Lignes directrices figurant dans la Recommandation comportent une section introductive, contenant notamment des indications relatives au champ d'application et aux définitions, suivie de sept chapitres. 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 extérieurs
- V) Diffusion de l'information, transparence et redevabilité
- VI) Composition et responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques
- VII) Entreprises publiques et durabilité.

Chaque chapitre commence par l'énoncé d'une Ligne directrice déclinée en un certain nombre de « sous-rubriques ».

Dans la seconde partie, les Lignes directrices sont reprises et complétées par des notes explicatives contenant des commentaires destinés à expliciter la logique des Lignes directrices et des sous-rubriques à l'intention des lecteurs. Ces notes explicatives peuvent aussi proposer des descriptions de tendances dominantes ou émergentes ainsi qu'une palette de méthodes et d'exemples de mise en œuvre pouvant être utiles pour mettre en pratique les Lignes directrices.

Les Lignes directrices ont vocation à constituer une référence solide, inspirante et souple pour les responsables désireux d'élaborer des cadres régissant l'actionnariat public et la gouvernance et le rôle des entreprises publiques sur le marché. Elles sont non contraignantes et orientées vers les résultats au sens où elles ont pour but de recenser des bonnes pratiques et de suggérer différents moyens d'obtenir les résultats souhaités, généralement en associant des éléments relevant de la formulation des politiques, de la législation, de la réglementation, de règles, de mécanismes d'autodiscipline, d'obligations contractuelles et d'engagements volontaires. La mise en œuvre des Lignes directrices par un Adhérent est fonction du contexte politique, juridique et réglementaire qui lui est propre, de la taille, de la situation et de l'orientation commerciale des entreprises publiques ainsi que d'autres facteurs éventuels.

Prochaines étapes

Un certain nombre de mesures seront prises pour diffuser la Recommandation et soutenir sa mise en œuvre. Le Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de travail : (i) servira d'espace d'échange d'informations sur l'actionnariat public et la gouvernance des entreprises publiques, (ii) suivra les évolutions et les nouvelles tendances qui influent sur les politiques et pratiques en matière d'actionnariat et de gouvernance des entreprises publiques à l'appui de la mise en œuvre de la présente Recommandation, y compris au moyen d'examens par pays, et (iii) fera rapport au Conseil sur la mise en œuvre, la diffusion et le maintien de la pertinence de la présente Recommandation en 2029.

Pour plus d'informations, veuillez consulter : <https://www.oecd.org/corporate/soes/>.

Contact : corporategovernance&corporatefinance@oecd.org.

Mise en œuvre

Rapport de 2021 au Conseil

Un [rapport](#) sur la diffusion, la mise en œuvre et le maintien de la pertinence de la Recommandation a été présenté au Conseil en 2021. Ce rapport concluait que la Recommandation était devenue une référence essentielle pour la mise en œuvre, par les Adhérents et un nombre croissant d'autres juridictions, de cadres juridiques et institutionnels efficaces régissant la gouvernance des entreprises publiques. Le rapport soulignait que les Adhérents avaient accompli des progrès significatifs ces dernières années pour mettre en œuvre la Recommandation, et qu'un nombre croissant de pays avait fait l'objet d'un examen au regard des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, ou manifesté la volonté de se soumettre à un tel examen, le plus souvent dans le but de devenir Adhérents à la Recommandation. Le rapport décrivait également les nombreuses mesures prises pour faire en sorte que les Lignes directrices soient reconnues et appliquées à l'échelle mondiale, y compris en nouant des collaborations avec d'autres organisations.

Le prochain rapport au Conseil est prévu en 2029.

Pour accompagner les Adhérents et les non-Adhérents dans la mise en œuvre de la Recommandation, le Groupe de travail a réalisé un certain nombre d'études thématiques et d'examens par les pairs et d'examens par pays et rédigé un Guide des meilleures pratiques. Des ressources utiles peuvent être consultées sur le site web : <https://www.oecd.org/corporate/soes/>.

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

VU les normes élaborées par l'OCDE dans le domaine de l'investissement international et des entreprises multinationales, de la conduite responsable des entreprises, de la neutralité concurrentielle, de la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales, de la participation du secteur privé aux infrastructures, des marchés publics, de la gouvernance publique des partenariats public-privé et de l'égalité des genres ;

VU la Recommandation du Conseil relative aux Principes de gouvernance d'entreprise [OECD/LEGAL/0413], pour laquelle la présente Recommandation énonce des lignes directrices complémentaires applicables aux entreprises publiques, et la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques [OECD/LEGAL/0451], dans laquelle sont énoncées des lignes directrices complémentaires concernant l'intégrité dans les entreprises publiques ;

VU les évolutions récentes des politiques et pratiques liées à la gouvernance d'entreprise, aux échanges, à la concurrence et à l'intégrité ainsi que leur impact sur le secteur des entreprises publiques ;

RECONNAISSANT le rôle important que jouent les entreprises publiques dans un grand nombre d'économies et leur participation grandissante au marché mondial 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 leur actionnariat est exercé par l'État 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 et les Adhérents à diffuser la Recommandation.

IV. 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.

V. CHARGE le Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'entremise de son Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation, de :

- a) servir d'espace d'échange d'informations sur l'actionnariat et la gouvernance des entreprises publiques, y compris concernant l'expérience acquise dans la mise en œuvre de la présente Recommandation, et favoriser un dialogue multipartite et interdisciplinaire afin d'améliorer les politiques et pratiques d'actionnariat et de gouvernance des entreprises publiques ;

- b) suivre les évolutions et les nouvelles tendances qui influent sur les politiques et pratiques en matière d'actionnariat et de gouvernance des entreprises publiques à l'appui de la mise en œuvre de la présente Recommandation, y compris au moyen d'examens par pays ;
- c) faire rapport au Conseil sur la mise en œuvre, la diffusion et le maintien de la pertinence de la présente Recommandation cinq ans après sa révision et au moins tous les dix ans par la suite.

APPENDICE

LIGNES DIRECTRICES SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

À PROPOS DES LIGNES DIRECTRICES

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 pays cependant, dont un grand nombre d'économies émergentes, les entreprises publiques représentent une part non négligeable du produit national brut (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 d'autres industries extractives, de la technologie et de la finance. C'est pourquoi les performances des entreprises publiques 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 la réalisation des objectifs de politique publique, au développement durable, y compris à la transition vers une économie bas carbone, à l'efficacité et à la compétitivité économiques. L'expérience prouve qu'un développement porté par le marché constitue le modèle le plus efficace pour garantir une affectation efficiente des ressources. Un certain nombre de pays ont entrepris de réformer les modalités d'organisation des entreprises publiques et d'exercice de leurs droits sur ces entreprises, et pour beaucoup, ils se sont servi des pratiques internationales exemplaires telles que celles décrites dans les présentes Lignes directrices, comme point de départ, voire comme référence. Les *Lignes directrices* visent : (i) à améliorer le professionnalisme de l'État dans son rôle d'actionnaire ; (ii) à faire en sorte que les entreprises publiques exercent leur activité dans des conditions d'efficacité, de transparence et de redevabilité similaires à celles observées par les entreprises privées appliquant de bonnes pratiques ; (iii) à garantir l'équité des règles du jeu applicables aux entreprises publiques et aux entreprises privées qui se trouvent en situation de concurrence ; et à (iv) contribuer à la durabilité, la résilience et la création de valeur à long terme des entreprises publiques.

Les *Lignes directrices* n'ont pas pour objet de répondre à la question de savoir s'il est préférable que certaines activités soient aux mains d'actionnaires publics ou privés, sachant que la réponse dépend d'un certain nombre de facteurs inhérents à l'économie nationale et aux choix des pouvoirs publics de chaque pays. Cependant, lorsqu'un État décide de se désengager d'entreprises publiques, la qualité de la gouvernance d'entreprise, qui repose sur un niveau élevé d'exigence en matière de transparence et d'intégrité, 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, on observe désormais un accroissement du poids relatif de l'actionnariat public. Les entreprises publiques s'affirment de plus en plus comme des acteurs importants sur le marché mondial, notamment lorsqu'elles exercent des activités sur des secteurs stratégiques de l'économie et pertinentes pour la transition vers une économie bas carbone. Cette évolution est allée de pair avec la prolifération des instruments d'investissement publics et des sociétés holding 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*.

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 d'intégrité, et à des pertes d'efficacité dans l'exploitation de l'entreprise. D'un autre côté, l'absence de surveillance due à la passivité excessive 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 s'acquittent d'une mission de politique publique en même temps qu'elles exercent d'autres activités ; ou lorsque la concentration d'entreprises publiques dans certains secteurs les expose davantage à certains risques et leur offre des possibilités de se conformer à une conduite responsable et à des normes élevées d'intégrité comme le prévoient les normes applicables de l'OCDE.

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. Appréhender cette chaîne complexe de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et une gouvernance d'entreprise de qualité au sein des entreprises publiques 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 et à la neutralité concurrentielle, à savoir la transparence, l'évaluation et la cohérence des politiques.

Les *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* (les *Lignes directrices*) ont été publiées pour la première fois en 2005, puis révisées en 2015. En 2022, le Comité de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise a demandé à son Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation de réexaminer et de réviser cet instrument à la lumière de l'évolution du paysage de la gouvernance d'entreprise, après une petite vingtaine d'années de mise en œuvre, et de s'assurer de leur adéquation à leur finalité et de leur complémentarité avec d'autres normes de l'OCDE. Un certain nombre de rapports destinés 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 réformes se sont traduites notamment par un professionnalisme et une activité accrues de l'État actionnaire, de sorte que les entreprises publiques se sont trouvées soumises aux mêmes normes de transparence et de redevabilité que les entreprises cotées, et que les conseils d'administration se sont vu accorder une autonomie et une indépendance suffisantes pour leur permettre d'ajouter de la valeur aux activités menées. Malgré l'adoption de ces bonnes pratiques, l'avancement de la mise en œuvre des *Lignes directrices* varie considérablement d'un pays ou territoire à l'autre. S'appuyant sur les résultats présentés dans ces rapports, 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 rester la principale

référence au niveau international pour les responsables de l'action publique cherchant à réformer les entreprises publiques.

Les *Lignes directrices* ont vocation à constituer une référence solide, inspirante et souple pour les responsables désireux d'élaborer des cadres régissant l'actionnariat public et la gouvernance et le rôle des entreprises publiques sur le marché. Elles ne sont pas contraignantes et ne visent pas à donner des prescriptions détaillées à transposer dans les législations nationales. Elles ne sauraient se substituer à une législation ou une réglementation nationale, ni prévaloir sur elles. Elles ont pour but de recenser des bonnes pratiques et de suggérer différents moyens d'obtenir les résultats souhaités, généralement en associant des éléments relevant de la formulation des politiques, de la législation, de la réglementation, de règles, de mécanismes d'autodiscipline, d'obligations contractuelles et d'engagements volontaires. La mise en œuvre des *Lignes directrices* par un pays ou territoire est fonction du contexte politique, juridique et réglementaire qui lui est propre, de la taille, de la situation et de l'orientation commerciale des entreprises publiques ainsi que d'autres facteurs éventuels.

Pour exercer ses responsabilités d'actionnaire, l'État peut aussi s'inspirer des recommandations mentionnées ci-après, notamment des *Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE* (les *Principes*) [OECD/LEGAL/0413] et des *Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques* [OECD/LEGAL/0451]. Les *Lignes directrices* ont vocation à compléter les *Principes* et les *Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques* avec lesquels elles sont pleinement compatibles. Parmi les autres instruments juridiques de l'OCDE utiles à cet égard, figurent notamment la *Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales* [OECD/LEGAL/0144], dont les *Principes directeurs* de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises font partie intégrante ; et la *Recommandation du Conseil sur la neutralité concurrentielle* [OECD/LEGAL/0462]. Des orientations annexes peuvent aussi être tirées d'autres sources, comme le *Cadre d'action de l'OCDE 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.

Le corps du texte est divisé en deux grandes parties. Les *Lignes directrices* présentées en première partie couvrent les domaines suivants : I) les motifs justifiant l'actionnariat public, II) l'État dans son rôle d'actionnaire, III) les entreprises publiques sur le marché, IV) l'égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs, V) la diffusion de l'information, la transparence et la redevabilité, VI) la composition et les responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques, et VII) les entreprises publiques et la durabilité. Chaque chapitre commence par l'énoncé, en caractères italiques gras, d'une Ligne directrice déclinée en un certain nombre de « sous-rubriques », figurant en gras. Dans la seconde partie du document, les *Lignes directrices* sont reprises et complétées par des notes explicatives contenant des commentaires destinés à expliciter la logique des Lignes directrices et des sous-rubriques à l'intention des lecteurs. Ces notes explicatives peuvent aussi proposer des descriptions de tendances dominantes ou émergentes ainsi qu'une palette de méthodes et d'exemples de mise en œuvre pouvant être utiles pour mettre en pratique les *Lignes directrices*. Les *Lignes directrices* sont ailleurs complétées par des orientations plus détaillées sur leur mise en œuvre qui peuvent être consultées dans des rapports et publications de l'OCDE.

CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Les *Lignes directrices* ont été élaborées à l'intention des administrations et des représentants de l'État assumant les responsabilités inhérentes au rôle d'actionnaire de l'État et contiennent en outre des conseils utiles à l'intention des conseils d'administration et des dirigeants d'entreprises publiques ainsi que des parties prenantes. 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 est admis dans les Lignes directrices 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 peuvent 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 organismes publics assumant les responsabilités inhérentes au rôle d'actionnaire de l'État doivent se poser et de difficultés qu'ils doivent résoudre pour déterminer si les Lignes directrices sont applicables.

Les définitions figurant ci-après sont énoncées uniquement aux fins des présentes Lignes directrices.

Définitions

Définition d'une entreprise publique. Toute entreprise reconnue comme telle en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire ou de contrôle devrait être considérée comme une entreprise publique. Sont donc incluses dans cette catégorie les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions. Par ailleurs, les sociétés de service public dotées de la personnalité juridique en vertu d'une législation spécifique devraient être considérées comme des entreprises publiques dès lors que leur objet et leurs activités, ou une large part de leurs activités, présentent un caractère économique.

Participation ou contrôle. Les *lignes directrices* s'appliquent aux entreprises publiques qui sont détenues et/ou contrôlées par l'État. La détention des droits d'actionnaire recouvre une participation majoritaire directe et, sous réserve de l'existence d'un contrôle, englobe d'autres formes de participation directe et indirecte. Le contrôle peut être exercé si une entité actionnaire (ou plusieurs entités actionnaires agissant de concert) :

- est le bénéficiaire effectif de la majorité des actions assorties d'un droit de vote ; ou
- exerce un contrôle équivalent par d'autres voies.

Un contrôle équivalent peut découler de divers dispositifs juridiques ou concrets conférant une influence décisive. Il peut s'agir notamment de dispositions légales, de statuts de société ou d'accords relevant du droit privé ou du droit public qui prévoient que l'État exerce un contrôle permanent sur la société, y compris qu'il peut exercer un droit de veto sur des sujets conférant de fait à l'État une influence décisive. Tel peut être le cas lorsque l'État a le pouvoir de nommer la majorité des membres du conseil d'administration ou d'un organe de gestion équivalent, ou a le pouvoir de désigner le Directeur général, ou est en mesure d'exercer, par tout autre moyen, un contrôle sur la prise de décisions importantes au sein de l'entreprise. Le contrôle peut également être exercé sous la forme de droits préférentiels d'exploitation à long terme ou de droits d'utilisation de la totalité ou d'une partie substantielle de ses actifs et, dans des cas exceptionnels, de droits ou de contrats conférant une influence décisive sur les décisions, notamment commerciales, de l'entreprise.

Il se peut que la question de savoir si l'État exerce, ou non, cette influence décisive doive être tranchée au cas par cas en tenant compte de l'ensemble des circonstances propres à chaque situation. La réponse à la question de savoir par exemple si des droits spéciaux, des actions (désignées dans certains pays ou territoires par le terme d'« actions privilégiées ») ou des dispositions légales spécifiques sont constitutives de l'existence d'un contrôle dépend du champ des pouvoirs qu'ils 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 d'autres facteurs, tels que la structure de ces entreprises ou leur actionnariat, fait qu'elles sont effectivement sous le contrôle de l'État (du fait par exemple de l'existence de pactes d'actionnaires), ou dans des cas où le cumul d'une participation directe et d'une participation indirecte conduit à l'exercice d'un contrôle. L'octroi, par un État, de droits monopolistiques à une entreprise peuvent parfois aboutir *de facto* à un contrôle par 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 entreprises ne correspondant pas aux critères énoncés précédemment dans lesquelles l'État attribue des droits de vote, détenues indirectement par des gestionnaires d'actifs ou des investisseurs institutionnels comme des fonds de pension, ne devraient pas non plus être considérées comme des entreprises publiques. Aux fins des présentes *Lignes directrices*, les entreprises qui sont détenues ou contrôlées par l'État pour une durée limitée et précisément définie 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 « publique » appliqué à une entreprise renvoie à la détention ou à l'exercice d'un contrôle par l'État et le terme « entreprise publique » à une entreprise détenue ou contrôlée par l'État, sauf mention contraire.

Structures de groupes d'entreprises. Les entreprises publiques peuvent aussi être détenues ou contrôlées par l'État via des structures de groupes d'entreprises, notamment via une société mère publique ou toute entité juridique similaire ou société holding détenue par l'État. L'existence d'un contrôle à l'intérieur d'une structure de groupes d'entreprises devrait être déterminée à chaque niveau et requiert une évaluation détaillée. Dans les structures de groupes d'entreprises, les droits d'une société mère publique sont semblables à ceux détenus par toute société mère (privée ou publique) sur ses filiales. En l'espèce, certaines dispositions prévues dans les *Lignes directrices* concernant les « entités actionnaires » s'appliquent aux sociétés mères publiques, et non directement à l'État. *Cette indication figure dans les notes.*

Activités économiques. 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 ne devraient normalement pas 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.

Considérations commerciales. Les considérations commerciales font référence à des considérations relatives au prix, à la qualité, à la disponibilité, à la qualité marchande, au transport ainsi qu'à d'autres modalités et conditions d'achat ou de vente, ou encore à d'autres facteurs qui sont normalement pris en compte dans les décisions commerciales des entreprises privées ou autres exerçant des activités obéissant aux mêmes conditions de marché dans la branche ou le secteur d'activité concerné.

Objectifs de politique publique. Les objectifs de politique publique sont des objectifs qui servent l'intérêt général dans le pays ou territoire concerné. Ils peuvent recouvrir des obligations de service public au même titre que des obligations particulières imposées au nom de l'intérêt général qui peuvent être définies en plus des objectifs de performance financière. 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.

Obligations de service public. Les obligations de service public imposées à des prestataires de services publics afin d'assurer aux usagers visés un accès approprié à des services économiques ou sociaux essentiels qui ne pourraient être fournis par le marché, ou qui ne pourraient être fournis en quantité suffisante pour que l'obligation de service public soit remplie, pour des raisons tenant à des considérations commerciales. La conception des obligations de service public et les mécanismes mis en place pour s'assurer qu'elles seront remplies, sont très divers selon les pays et territoires ; les obligations de service public peuvent en effet faire référence par exemple à des obligations de service universel et/ou à des exigences en termes d'accessibilité imposées à des prestataires de services publics.

Organes de direction des entreprises publiques. Les structures et procédures du conseil d'administration varient parmi et dans les pays et territoires. Dans certains pays et territoires, le conseil d'administration comporte deux organes de façon à séparer la fonction de surveillance (exercée par des administrateurs n'exerçant pas de fonctions de direction) de la fonction de gestion. Dans ce cas, coexistent en général un « conseil de surveillance », composé de membres sans fonctions de direction, qui comprend souvent des représentants du personnel, et un « directoire », uniquement composé de dirigeants de la société. Dans d'autres pays ou territoires, le système fonctionne avec un organe unique qui comporte à la fois des administrateurs dirigeants et d'autres sans fonction de direction. Les *Lignes directrices* ne préconisent pas l'adoption d'une structure spécifique du conseil d'administration, sachant que les deux systèmes peuvent faciliter l'observation des recommandations axées sur les résultats qui y sont énoncées.

Les *Lignes directrices* ont vocation à s'appliquer à n'importe quelle structure ayant compétence pour présider aux destinées d'une entreprise et en surveiller la gestion. Dans le système classique comportant deux organes distincts retenu dans certains pays ou territoires, le terme « conseil d'administration » tel qu'il figure dans les *Lignes directrices* désigne en fait le « conseil de surveillance », alors que les « principaux dirigeants » désignent le « directoire ».

Des administrateurs « indépendants » siègent à beaucoup de conseils d'administration, 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. De façon générale, on entend par administrateur indépendant tout individu libre de tout intérêt significatif (y compris de toute rémunération versée directement ou indirectement par l'entreprise ou son groupe, en dehors des jetons de présence) ; ou de toute relation avec l'entreprise (administrateurs n'exerçant pas de fonctions de direction), l'Etat (fonctionnaires, responsables publics ou élus), sa direction ou d'autres actionnaires importants ou avec des institutions ou groupes d'intérêt ayant un intérêt direct dans les activités de l'entreprise publique pouvant créer un conflit d'intérêts interférant avec l'exercice de leur jugement en toute objectivité. Les administrateurs indépendants devraient être choisis en fonction de leur mérite, pouvoir faire preuve d'impartialité et posséder les compétences requises pour s'acquitter de leurs missions au sein du conseil d'administration.

Le terme « président » est utilisé dans les *Lignes directrices* pour désigner la personne qui préside le conseil d'administration dans un système à organe unique et celle qui préside le conseil de surveillance dans un système à deux organes. Le Directeur général est généralement le dirigeant le plus haut placé (il préside le directoire dans un système à deux organes), chargé de la gestion des activités et de la mise en œuvre de la stratégie de l'entreprise. Le Directeur général est responsable devant le conseil d'administration dans un système à organe unique, et devant le conseil de surveillance dans un système à deux organes.

Entreprises publiques cotées. Certaines sections des *Lignes directrices* sont spécialement consacrées aux « entreprises publiques cotées ». L'expression « entreprises publiques cotées » renvoient aux entreprises publiques dont les actions sont cotées en bourse. Dans certains pays ou territoires, les entreprises publiques ayant émis des actions préférentielles et/ou des titres de créance négociables en bourse peuvent être considérées comme cotées. *L'application des Lignes directrices aux sociétés cotées devrait assurer la compatibilité avec les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE et avec les cadres de gouvernance d'entreprise qui leur sont applicables.*

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 ou un contrôle sur les entreprises publiques. L'« entité actionnaire » peut désigner un organisme unique, un organisme de coordination, un ministère ou une autre entité publique chargée d'exercer la fonction actionnariale de l'État. Les États peuvent en outre exercer leurs droits d'actionnaire ou leur contrôle via des structures de groupes d'entreprises, notamment des sociétés holding publiques.

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. Lorsque les adhérents aux *Lignes directrices* n'ont pas confié pour mission principale à une instance publique ou à une société holding

publique d'endosser le rôle de l'État actionnaire, ceci ne doit en rien interférer avec l'application des autres recommandations, sauf mention contraire.

Parties prenantes. L'expression « parties prenantes » désigne généralement les parties prenantes qui ne sont pas actionnaires, c'est-à-dire, entre autres, le personnel, les créanciers, les clients, les fournisseurs et les communautés concernées.

Champ d'application

Les *Lignes directrices* sont applicables à toutes les entreprises publiques exerçant des activités économiques, y compris aux banques et autres établissements financiers publics. Les activités exercées dans l'intérêt général sans but lucratif ou uniquement sur la base d'une récupération des coûts ne sont généralement pas considérées comme des activités économiques. L'application des *Lignes directrices* devrait obéir aux principes de flexibilité et de proportionnalité afin de permettre de prendre en compte la taille des entreprises publiques, leur situation et leur orientation commerciale plus ou moins prononcée. Les *Lignes directrices* ne sont généralement pas appliquées aux entités ayant pour objet de remplir une fonction habituellement assignée à l'administration centrale (banques centrales, organismes de réglementation) même si les entités concernées ont la forme juridique d'une société. On n'attend seulement des entreprises publiques dont les activités consistent uniquement à remplir des obligations de service public qu'elles appliquent les dispositions des *Lignes directrices* qui leur sont applicables, en particulier celles concernant la gouvernance, la durabilité, l'intégrité et la transparence. 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, y compris celles concernant la loyauté de la concurrence sur le marché.

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 motifs justifiant sa participation, et de soumettre ceux-ci à des réexamens périodiques.

I.A. La finalité ultime de l'actionnariat public devrait être de maximiser la valeur à long terme pour la société, d'une manière efficiente et durable.

I.B. Les pouvoirs publics devraient élaborer une stratégie actionnariale définissant notamment les motifs et les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle et le rôle des autres actionnaires 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.

I.C. La politique actionnariale devrait faire l'objet de procédures adéquates de redevabilité à l'égard des instances représentatives compétentes et être portée à la connaissance du public. L'État devrait réévaluer à intervalles réguliers sa politique actionnariale et dresser le bilan de sa mise en œuvre.

I.D. L'État devrait préciser les motifs justifiant sa participation dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Les motifs justifiant l'actionnariat public et tous les objectifs de politique publique d'une entreprise publique ou d'un groupe d'entreprises publiques devraient être clairement liés à leur principal type d'activité, prescrits par les autorités compétentes et portés à la connaissance du public.

II. L'ÉTAT DANS SON RÔLE D'ACTIONNAIRE

L'État devrait 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.

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

II.B. L'État devrait définir clairement les attentes des actionnaires, accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour satisfaire ces attentes et s'abstenir d'intervenir dans la conduite des affaires des entreprises publiques. En tant qu'actionnaire, l'État devrait redéfinir ses attentes envers l'entreprise publique de manière transparente et uniquement lorsque la mission de cette dernière a radicalement changé.

II.C. L'État devrait laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et devrait respecter leur indépendance. L'entité actionnaire devrait établir et appliquer des cadres adéquats de communication avec l'organe directeur suprême des entreprises publiques, généralement par l'intermédiaire de son président.

II.D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire devrait être clairement localisé au sein de l'administration et centralisé au sein d'une entité actionnaire unique. Lorsque cela n'est pas possible, les fonctions d'actionnaire concernées devraient être coordonnées par une instance expressément désignée, dotée d'un mandat bien défini lui permettant d'agir à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

II.E. L'entité actionnaire devrait avoir les compétences et les pouvoirs requis pour s'acquitter de ses obligations et rendre compte aux instances représentatives compétentes. Elle devrait entretenir des relations clairement définies et transparentes avec les entités publiques concernées.

II.F. En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État devrait agir et exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque entreprise et en fonction du niveau de participation ou du degré de contrôle respectif. Les responsabilités principales de l'entité actionnaire consistent à :

II.F.1. Être représentée aux assemblées générales des actionnaires et exercer effectivement les droits de vote ;

II.F.2. Instaurer et garantir des procédures méthodiques, fondées sur le mérite et transparentes de nomination au conseil d'administration, participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et contribuer à la diversité de genres et à d'autres formes de diversité au sein des conseils d'administration et des organes de direction ;

II.F.3. Organiser et suivre la réalisation des attentes et l'exécution des mandats globaux assignés aux entreprises publiques, y compris des objectifs financiers, des objectifs ayant trait à la structure du capital, aux niveaux de tolérance à l'égard du risque, et à la durabilité, conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public ;

II.F.4. Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information permettant à l'entité actionnaire de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et suivre l'observation des normes de gouvernance d'entreprise applicables, y compris en utilisant les technologies numériques ;

II.F.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 ;

II.F.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 ;

II.F.7. Veiller à ce que les droits attachés à l'actionnariat soient exercés de manière coordonnée en cas d'attribution de ces droits à plusieurs entités actionnaires agissant de concert ;

II.F.8. Définir une politique de rémunération générale claire et transparente 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.

III. LES ENTREPRISES PUBLIQUES SUR LE MARCHÉ

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

III.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 opèrent sur le marché, en particulier en matière de réglementation du marché et d'élaboration des politiques.

III.B. Les parties prenantes et autres parties intéressées, y compris les concurrents, devraient pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires, de médiation ou d'arbitrage impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à ces dernières d'engager des procédures de faillite et aux créanciers de faire valoir leurs droits.

III.C. Lorsque les entreprises publiques assurent des obligations de service public, celles-ci devraient être mises en évidence de manière transparente et explicite, afin de permettre l'affectation exacte des coûts et des recettes. En particulier :

III.C.1. Des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information concernant leurs coûts et leurs recettes devraient être observées.

III.C.2. Les coûts nets imputables à l'exécution des obligations de service public devraient être financés séparément, proportionnés et portés à la connaissance du public, en veillant à ce que la compensation ne soit pas utilisée à des fins de subventionnement croisé.

III.D. En règle générale, les entreprises publiques ne devraient pas être utilisées pour subventionner ou accorder des avantages à d'autres entreprises commerciales. En cas de recours à des entreprises publiques pour l'attribution de mesures de soutien conformément à leurs objectifs de politique publique, il convient de veiller à ce que : (i) les mesures de soutien soient compatibles avec les règles applicables en matière de concurrence et de commerce ; (ii) les mesures de soutien et leur financement soient clairement définis et rendus publics ; et (iii) les mesures de soutien ne désavantagent pas injustement d'autres entreprises commerciales.

III.E. L'État ne devrait pas exonérer les entreprises publiques, qui se livrent à des activités économiques, de l'application et de la mise en exécution des lois, des règlements et des mécanismes fondés sur le marché, et devrait garantir la neutralité en matière de fiscalité, d'emprunt et de réglementation afin d'éviter toute discrimination induite entre les entreprises publiques et leurs concurrents.

III.F. Les activités économiques exercées par des entreprises publiques devraient être soumises aux conditions du marché notamment pour ce qui est de l'emprunt et des fonds propres. En particulier :

III.F.1. Toutes les relations d'affaires des entreprises publiques, y compris avec les institutions financières, devraient être fondées sur des règles purement commerciales.

III.F.2. Les activités économiques exercées par des entreprises publiques ne devraient bénéficier d'aucun soutien financier direct ou indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du

secteur privé, ni en offrir, notamment sous la forme de financements préférentiels par emprunt ou par fonds propres, de garanties, d'un traitement fiscal favorable ou de crédits commerciaux préférentiels.

III.F.3. Les activités économiques des entreprises publiques ne devraient pas bénéficier d'intrants en nature, notamment des biens, de l'énergie, de l'eau, des propriétés immobilières, l'accès à des données, des terrains, de la main-d'œuvre ou des arrangements (tels que des droits de passage ou des avantages), ni en offrir, à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.

III.F.4. Les activités économiques exercées par les entreprises publiques devraient obligatoirement produire des taux de rendement durables comparables à ceux des entreprises privées concurrentes opérant dans des conditions similaires, sauf dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public.

III.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 devrait être ouverte, concurrentielle, fondée sur des critères de sélection équitables et objectifs, promouvoir la diversité des fournisseurs et être encadrée par des normes d'intégrité et de transparence adéquates, en veillant à ce que les entreprises publiques et leurs fournisseurs ou concurrents potentiels ne soient ni indument avantagés ni indument désavantagés.

III.H. Lorsque les activités économiques exercées par les entreprises publiques ont des incidences sur le commerce, l'investissement ou la concurrence, celles-ci devraient mener toutes leurs activités, autres que l'exécution d'obligations de service public, conformément aux considérations d'ordre commercial. Elles devraient mener toutes leurs activités en adoptant une conduite responsable et en respectant des normes très strictes en matière d'intégrité.

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 devraient reconnaître les droits de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers, et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

IV.A. L'État devrait s'employer à faire appliquer pleinement les *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* lorsqu'il n'est pas le seul actionnaire des entreprises publiques, et toutes les sections applicables aux entreprises publiques lorsqu'il en est le seul actionnaire. Concernant la protection des actionnaires minoritaires, cela inclut les mesures suivantes :

IV.A.1. L'État et les entreprises publiques elles-mêmes devraient veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable.

IV.A.2. Les entreprises publiques devraient assurer à tous les actionnaires une très grande transparence, notamment la diffusion, simultanée et sur un pied d'égalité, d'informations à jour.

IV.A.3. Les entreprises publiques devraient élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires.

IV.A.4. La participation et l'exercice des droits de vote et des autres droits de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires, aux assemblées générales devraient être facilités de sorte que ceux-ci soient associés aux décisions fondamentales de la l'entreprise comme l'élection aux conseils d'administration. Les juridictions devraient permettre la tenue d'assemblées générales auxquelles les actionnaires peuvent assister à distance afin de faciliter la participation et l'engagement des actionnaires, et d'en réduire le coût. Ces assemblées devraient se dérouler selon

des modalités garantissant l'accès à l'information et la participation effective de l'ensemble des actionnaires.

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

IV.B. Toutes les entreprises publiques cotées et, dans la mesure du possible, les entreprises publiques non cotées devraient adhérer aux codes nationaux de gouvernance d'entreprise.

IV.C. Lorsque des entreprises publiques sont tenues de poursuivre des objectifs de politique publique susceptibles d'avoir un effet important sur les performances, les résultats et la viabilité de l'entreprise, le public et toutes les parties prenantes autres que l'État devraient avoir accès à tout moment aux informations utiles relatives à ces objectifs.

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

V. DIFFUSION DE L'INFORMATION, TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ

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

V.A. Les entreprises publiques devraient présenter et rendre publiques tous les sujets significatifs les concernant conformément aux normes rigoureuses reconnues au niveau international en matière de comptabilité et de diffusion de l'information, qui peuvent couvrir des domaines de préoccupation majeure pour l'État actionnaire et le grand public. Les canaux de diffusion de l'information devraient permettre au public d'y accéder librement et en temps opportun. À titre d'exemple, il conviendra, eu égard aux capacités et à la taille de l'entreprise, de rendre publics :

V.A.1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation, y compris tout mandat prévu par l'entité actionnaire ;

V.A.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 obligations de service public ;

V.A.3. La structure de gouvernance, la structure du capital, le statut juridique et la répartition des droits de vote de l'entreprise ou du groupe, ainsi que de toute filiale importante, notamment le contenu de tout code de gouvernance d'entreprise ou processus d'orientation stratégique ou de mise en œuvre ;

V.A.4. La rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants ;

V.A.5. La composition du conseil d'administration et ses administrateurs, y compris leurs qualifications et la procédure de nomination des administrateurs, 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 ou de l'État et, le cas échéant, leur qualité d'administrateur indépendant ;

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

V.A.7. Les aides financières directes et indirectes 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 ou de la participation à des co-entreprises ;

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

V.A.9. Toute information sur les passifs significatifs tels que les contrats de prêt, y compris le risque de non-respect des clauses restrictives ;

V.A.10. Toute information relative à la durabilité.

V.B. Les entreprises publiques devraient se doter de mécanismes leur permettant d'identifier, de gérer et de maîtriser les risques et d'en rendre compte. De tels mécanismes devraient être considérés comme indispensables à la réalisation des objectifs et devraient donc incorporer un dispositif cohérent et complet de contrôle interne et de programmes ou mesures de déontologie et de conformité.

V.C. Les entreprises publiques devraient mettre en place un organe d'audit interne doté des capacités, de l'autonomie et du professionnalisme nécessaires pour s'acquitter dûment de ses tâches. Cet organe devrait être placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de l'entreprise, le cas échéant, auxquels il devra rendre compte.

V.D. Une vérification externe des comptes devrait être conduite chaque année, conformément aux normes internationalement admises en matière d'audit, d'éthique et d'indépendance, par un auditeur indépendant, compétent et qualifié, chargé de donner au conseil d'administration et aux actionnaires l'assurance raisonnable que les états financiers des entreprises publiques sont préparés, pour tous les aspects significatifs, conformément à un cadre d'information financière applicable. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État et par une fonction d'audit interne ne saurait se substituer au recours à des auditeurs externes indépendants.

V.E. L'entité actionnaire devrait diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises, couvrant les questions significatives, y compris les informations relatives à la durabilité, aux aspects de la gouvernance, ainsi qu'à la réalisation des objectifs de politique publique. Les informations devraient donner une image complète, claire et fiable du portefeuille des entreprises publiques et être de qualité, comparables, concises et accessibles au public, y compris par le biais des moyens de communication numérique.

VI. COMPOSITION ET RESPONSABILITÉS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'État devrait veiller à ce que le conseil d'administration d'une entreprise publique soit doté des pouvoirs, des compétences et de l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la gestion des risques, d'une part, et de la direction, d'autre part. Le conseil d'administration devrait agir en toute intégrité, promouvoir ce principe, et être tenu responsable des décisions qu'il prend.

VI.A. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Le rôle et les missions du conseil d'administration d'une entreprise publique devraient être clairement définis par la législation, de préférence en conformité avec le droit des sociétés. Les administrateurs devraient agir en toute connaissance de cause, de bonne foi, avec toute la diligence et le soin requis et dans l'intérêt de l'entreprise et de ses actionnaires, en prenant en compte les intérêts des parties prenantes.

VI.B. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait exercer effectivement sa fonction d'examen et d'orientation de la stratégie de l'entreprise et de surveillance de la direction dans le cadre d'attentes et de mandats de large portée définis par les actionnaires. Il devrait avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général. Il devrait aligner les niveaux de rémunération des dirigeants sur les intérêts à long terme de l'entreprise et de ses actionnaires.

VI.C. La composition du conseil d'administration devrait lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs, y compris les agents de la fonction publique, devraient être désignés ou nommés en vertu de leurs qualifications en lien avec le secteur d'activité et le profil d'entreprise pertinents, et assumer des responsabilités légales équivalentes.

VI.D. Les conseils d'administration et les comités spécialisés devraient comporter un nombre approprié d'administrateurs indépendants.

VI.E. Des mécanismes devraient être institués pour éviter les conflits d'intérêts pouvant empêcher tout administrateur d'exercer ses fonctions en toute objectivité et pour limiter les ingérences politiques dans le fonctionnement du conseil d'administration. Les responsables politiques qui sont en situation d'influer de manière significative sur les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités ne devraient pas siéger au conseil d'administration de ces entreprises. Les anciens responsables politiques devraient être soumis à des délais de carence prédéfinis. Les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique ne peuvent siéger à un conseil d'administration qu'à condition d'être nommés sur le fondement de leur mérite et de l'application des exigences liées aux conflits d'intérêts.

VI.F. La bonne pratique veut que le président du conseil d'administration soit indépendant et que son rôle soit distinct de celui de directeur général. Le président du conseil d'administration devrait 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.

VI.G. Lorsque la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire ou habituelle, 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.

VI.H. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait 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 le comité d'audit – ou un organe équivalent – chargé de superviser la diffusion d'informations, les contrôles internes et les questions liées à la vérification des comptes. D'autres comités, chargés par exemple de la rémunération, de la nomination, de la gestion des risques ou de la durabilité, peuvent épauler le conseil d'administration, selon la taille, la structure, la complexité et le profil de risque de l'entreprise publique. Le mandat, la composition et les procédures de fonctionnement de tels comités devraient être clairement définis et rendus publics par le conseil d'administration qui conserve la pleine responsabilité des décisions prises. La mise en place de comités spécialisés devrait permettre d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration et ne devrait pas exonérer de sa responsabilité le conseil d'administration dans son entier.

VI.I. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait, sous la supervision de son président, procéder, à intervalles réguliers, à une évaluation méthodique de ses performances et de son efficacité et déterminer si, collectivement, ses membres détiennent la palette adéquate d'expériences et de compétences, notamment en termes de diversité de genres et d'autres formes de diversité.

VI.J. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait superviser activement les mécanismes permettant de gérer les risques. Le conseil d'administration devrait veiller à ce que ces mécanismes soient réévalués et adaptés en fonction des circonstances spécifiques à chaque entreprise publique, le but étant d'assurer et de garantir dans la durée la pertinence et la performance des contrôles, des politiques et des procédures internes.

VII. ENTREPRISES PUBLIQUES ET DURABILITÉ

Le cadre de gouvernance d'entreprise devrait inciter les entités actionnaires et les entreprises publiques à prendre des décisions et à gérer leurs risques d'une façon qui contribue à la durabilité et à la résilience des entreprises publiques et qui garantisse la création de valeur à long terme. Lorsque l'État poursuit des objectifs de durabilité, il devrait, en tant qu'actionnaire, définir des attentes concrètes et ambitieuses en matière de durabilité à l'égard les entreprises publiques,

notamment concernant le rôle du conseil d'administration, la diffusion de l'information et la transparence, ainsi que la conduite responsable des entreprises. La politique actionnariale devrait reconnaître pleinement les responsabilités des entreprises publiques à l'égard des parties prenantes.

VII.A. Lorsque l'État a fixé des objectifs de durabilité, ceux-ci devraient faire partie intégrante de la politique et des pratiques actionnariales de l'État. Cela passe notamment par :

VII.A.1. La définition d'attentes concrètes et ambitieuses en matière de durabilité à l'égard des entreprises publiques, qui soient cohérentes avec la politique et les pratiques actionnariales. Ce faisant, l'État devrait respecter les droits de tous les actionnaires et leur assurer un traitement équitable.

VII.A.2. La communication et la clarification des attentes de l'État en matière de durabilité par le biais d'un dialogue régulier avec les conseils d'administration.

VII.A.3. L'évaluation, le suivi et l'établissement de rapports concernant l'alignement des entreprises publiques sur les attentes et les performances en matière de durabilité sur une base régulière.

VII.B. L'État devrait attendre du conseil d'administration d'une entreprise publique qu'il prenne en compte de manière adéquate les risques et les opportunités liés à la durabilité dans l'exercice de ses fonctions essentielles. Les conditions préalables suivantes sont de première importance pour assurer une gestion efficace de la durabilité au niveau de l'entreprise :

VII.B.1. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait examiner et guider l'élaboration, la mise en œuvre et la communication d'objectifs et de cibles en matière de durabilité dans le cadre de la stratégie de l'entreprise.

VII.B.2. Les entreprises publiques devraient intégrer les considérations liées à la durabilité dans leurs systèmes de gestion des risques et de contrôle interne, notamment en exerçant une diligence raisonnable fondée sur les risques.

VII.B.3. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait prendre en compte les questions de durabilité lors de l'évaluation et du suivi de la performance de la direction.

VII.C. L'État devrait attendre des entreprises publiques qu'elles soient soumises à des exigences adéquates en matière de déclaration et de diffusion d'informations sur la durabilité, à partir d'informations cohérentes, comparables et fiables :

VII.C.1. La déclaration et la diffusion d'informations sur la durabilité devraient s'aligner sur des normes de qualité internationalement reconnues, qui facilitent la cohérence et la comparabilité des informations relatives à la durabilité au sein des marchés, des juridictions et des entreprises.

VII.C.2. L'introduction progressive des exigences relatives aux attestations d'assurance annuelles réalisées par un prestataire de services d'attestation indépendant, compétent et qualifié, conformément aux normes rigoureuses reconnues à l'échelle internationale en matière d'assurance.

VII.D. L'État en sa qualité d'actionnaire devrait fixer des attentes strictes concernant le respect par les entreprises publiques des normes de conduite responsable des entreprises, ainsi que des mécanismes efficaces pour leur mise en œuvre, reconnaître pleinement les responsabilités des entreprises publiques à l'égard des parties prenantes et demander aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes. Les attentes de l'actionnaire devraient être portées à la connaissance du public de manière claire et transparente. En particulier :

VII.D.1. Les pouvoirs publics, les entités actionnaires et les entreprises publiques devraient reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords

mutuels. Lorsque les intérêts des parties prenantes sont protégés par la loi, le personnel et les autres parties prenantes devraient pouvoir obtenir la réparation effective de toute violation de leurs droits à un coût raisonnable et sans délai excessif.

VII.D.2. Les entreprises publiques devraient développer et encourager l'implication constructive des parties prenantes pour promouvoir la durabilité et assurer une transition juste, en particulier celle des personnes ou groupes susceptibles d'avoir un intérêt dans les activités de l'entreprise ou d'en subir les effets.

VII.D.3. Il convient de permettre le développement de mécanismes de participation des salariés. Lorsque les salariés et les autres parties prenantes participent à la gouvernance de l'entreprise, ils devraient avoir accès en temps opportun et de façon régulière à des informations pertinentes, suffisantes et fiables.

VII.D.4. Les entités actionnaires et les entreprises publiques devraient prendre des mesures garantissant l'application de normes très strictes en matière d'intégrité dans le secteur public et empêchant l'utilisation des entreprises publiques à des fins de financement de la vie politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées.

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 motifs justifiant 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 devraient être les actionnaires effectifs des entreprises publiques. Cela signifie que ceux qui exercent ces droits sur les entreprises publiques ont des obligations envers la collectivité qui ne sont pas sans rappeler les obligations fiduciaires du conseil d'administration à l'égard des actionnaires, et qu'ils devraient 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 et que les ressources des entreprises publiques sont utilisées de manière efficiente et durable, conformément aux motifs justifiant sa participation.

Dans les pays de l'OCDE, les motifs justifiant l'acquisition ou la conservation d'un actionnariat public recouvrent en principe 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 des organismes publics ou 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 restreints poursuivis dans l'intérêt général, comme le maintien d'industries ou de secteurs bien déterminés dans le giron de la puissance publique ou le renflouement de sociétés d'importance systémique en difficulté. Ces motifs devraient être bien définis, faire l'objet d'un réexamen périodique et respecter un calendrier raisonnable. Les réexamens devraient être soumis à des normes rigoureuses de redevabilité à l'égard des instances représentatives compétentes, et les résultats devraient être portés à la connaissance du public en toute transparence. Les entreprises publiques ne devraient pas se voir imposer des objectifs de politique publique sans rapport avec le type d'activité et les motifs justifiant l'actionnariat public. Les objectifs devraient être assignés de manière transparente et soumis à des niveaux rigoureux de redevabilité.

I.A. La finalité ultime de l'actionnariat public devrait être de maximiser la valeur à long terme pour la société, d'une manière efficiente et durable.

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 crée de la valeur pour ses

actionnaires et les membres de la société qui sont les bénéficiaires effectifs, d'une manière efficiente et durable. 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 au profit de la collectivité pourrait être obtenue grâce à une autre forme d'actionnariat ou à des mesures telles que la réglementation, les subventions, les impôts, les marchés publics, les avantages ou la création d'organismes publics.

Lorsqu'une entreprise publique est censée atteindre des objectifs de politique publique, notamment en assumant des obligations de service public, 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, de transparence et de durabilité 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, y compris des obligations de service public. Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques, celle-ci sert l'intérêt général en maximisant au mieux la valeur à long terme de l'entreprise de manière durable et en générant un flux de recettes suffisant au bénéfice du Trésor public.

I.B. Les pouvoirs publics devraient élaborer une stratégie actionnariale définissant notamment les motifs et les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle et le rôle des autres actionnaires 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.

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 cohérente et explicite. La politique actionnariale devrait en principe prendre la forme d'un document d'orientation général et concis décrivant les motifs et les objectifs d'ensemble justifiant la participation de l'État dans des entreprises et chaque entreprise publique individuelle (mère), son rôle et le rôle des autres actionnaires 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. Dans certaines juridictions, il peut être nécessaire d'ancrer les motifs justifiant la participation et la politique actionnariale dans un cadre juridique, qui couvre également d'autres aspects liés au rôle d'actionnaire de l'État.

La politique actionnariale devrait être communiquée 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. Cette mesure 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 en tant qu'actionnaire et son rôle à ce titre. La politique actionnariale devrait être mise à disposition dans un format numérique facilement accessible.

La politique actionnariale devrait, notamment, définir le portefeuille des entreprises publiques, inclure les objectifs de l'État en tant qu'actionnaire, tels que la création de valeur à long terme, la réalisation d'objectifs de politique publique, ou des objectifs stratégiques comme le maintien de certaines branches d'activité dans le giron du secteur public, ou encore des objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Il incombe à l'État de décider ses motivations en tant qu'actionnaire, qui devraient en tout état de cause être clairement définies pour chaque entreprise publique. Lorsque les objectifs de l'État concernant son portefeuille d'entreprises publiques sont susceptibles d'interférer avec l'équité des règles du jeu, l'État devrait limiter toute distorsion en adoptant des mesures d'atténuation et divulguer pleinement les motifs, la justification et la portée des distorsions éventuelles de l'équité des conditions de concurrence, en particulier si celles-ci sont susceptibles d'avoir une incidence négative sur les concurrents étrangers. Il importe d'assurer une grande transparence pour détecter et prévenir tout traitement préférentiel.

La politique actionnariale devrait 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 publiques exerçant les droits de l'État actionnaire. Elle devrait 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 devrait également mentionner des informations sur ses priorités en matière de réforme ou sur sa politique et ses projets de privatisation d'entreprises publiques et, de préférence, dresser une liste des entreprises publiques auxquelles la politique s'applique.

La multiplicité et la nature contradictoire ou imprécise des motifs ou 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 publique.

I.C. La politique actionnariale devrait faire l'objet de procédures adéquates de redevabilité à l'égard des instances représentatives compétentes et être portée à la connaissance du public. L'État devrait réévaluer à intervalles réguliers sa politique actionnariale et dresser le bilan de sa mise en œuvre.

La politique actionnariale devrait de préférence être élaborée à l'échelle de l'ensemble de l'administration par l'entité actionnaire concernée. 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, ce qui implique de prévoir l'information et l'appel à contribution du grand public ou de ses représentants. Ils devraient, entre autres, 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 et de renforcer la transparence. 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 devrait 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 de l'État peut être encore renforcé grâce à des mécanismes adéquats de surveillance, et de redevabilité à l'égard des instances représentatives compétentes, notamment la soumission régulière à l'approbation du parlement et la garantie d'évaluations périodiques.

L'État devrait 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 devrait être mise à jour en conséquence. Selon le contexte national, la meilleure façon de procéder pour ce faire peut consister à effectuer des évaluations ou une réévaluation 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. Ces évaluations peuvent se fonder sur une appréciation de la mise en œuvre de la politique actionnariale, et peuvent inclure des comparaisons et des références sur les entreprises publiques, le recours à une étude externe, et la garantie que la politique elle-même repose sur des objectifs transparents. L'évaluation devrait également porter sur la question de savoir si l'actionnariat public est encore le meilleur instrument pour sauvegarder l'intérêt général.

Toute modification, y compris de nature ponctuelle, de la politique actionnariale devrait être rendue publique au moment où elle survient, en toute transparence et dans son intégralité, y compris les motifs sous-tendant la mise à jour.

Les interventions ponctuelles devraient, en règle générale, être évitées, mais elles peuvent s'avérer nécessaires, par exemple dans le cas d'une aide gouvernementale d'urgence. Dans ce cas, il convient de veiller à ce que les mesures d'urgence ne se transforment pas en soutien structurel à plus long terme sans

justification à long terme dans les politiques actionnariales, et à ce que les réponses à court terme à la crise n'aient pas d'incidences négatives involontaires et injustifiées sur la concurrence et le commerce à moyen et à long terme. Les administrations devraient s'inspirer des meilleures pratiques à l'échelle internationale et agir conformément aux accords internationaux sur les aides publiques. Les mesures de crise devraient préserver l'intégrité et la transparence et prévoir un plan de sortie une fois l'urgence passée, en envisageant une évaluation de l'intervention dès la mise en place de la mesure.

I.D. L'État devrait préciser les motifs justifiant sa participation dans telle ou telle entreprise publique et les réévaluer régulièrement. Les motifs justifiant l'actionnariat public et tous les objectifs de politique publique d'une entreprise publique ou d'un groupe d'entreprises publiques devraient être clairement liés à leur principal type d'activité, 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 réalisent des obligations de service public du plus haut intérêt alors que d'autres restent aux mains de la puissance publique pour des raisons stratégiques, ou parce qu'ils exercent leur activité dans des secteurs présentant les caractéristiques d'un « monopole naturel ». Pour éclairer dans chaque cas la logique légitimant le maintien de la participation de l'État, il peut parfois se révéler utile de répartir ces entreprises publiques entre des catégories distinctes et de définir pour chacune la logique sous-jacente. Ces logiques devraient faire l'objet d'un réexamen périodique et être portées à la connaissance du public. Lorsqu'elles figurent dans les textes fondateurs et les instruments juridiques régissant les entreprises publiques, l'État agissant en sa qualité d'actionnaire devrait veiller à ce que ces documents soient rendus publics de manière adéquate.

On attend parfois des entreprises publiques qu'elles réalisent des objectifs de politique publique. Ces objectifs devraient être clairement prescrits, s'aligner sur les lois et réglementations du pays, et être manifestement liés à leur principal type d'activité. En outre, les intérêts publics que les objectifs de politique publique sont censés servir devraient être définis sans équivoque et transparents. Les objectifs de politique publique pourraient également être mentionnés dans les statuts des entreprises et transposés ultérieurement par les entreprises publiques dans leur stratégie d'entreprise. Le marché, les actionnaires privés et le grand public devraient 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 et, lorsque cela est possible, de leurs effets sur le marché.

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

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

L'État devrait 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 ses fonctions d'actionnaire, les pouvoirs publics devraient se référer aux normes de gouvernance des secteurs privé et public, notamment les *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, qui sont également applicables aux entreprises publiques lorsque l'État n'est pas l'unique actionnaire, et à toutes les sections pertinentes lorsqu'il est l'unique actionnaire d'une entreprise publique. 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.

II.A. Les pouvoirs publics devraient simplifier et rationaliser les formes juridiques sous lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités. Leurs pratiques opérationnelles devraient 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, telles que 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.

L'État devrait assurer la mise en œuvre cohérente du maximum d'éléments des *Lignes directrices*, malgré la diversité des statuts juridiques ou formes sociales des entreprises publiques dans l'ensemble de son portefeuille.

Cela concerne notamment (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 des droits de consultation ou de décision accordés aux actionnaires ou à certaines parties prenantes, en particulier les salariés ; (iv) leurs obligations de diffusion d'informations financières et (v) la mesure selon laquelle elles sont soumises aux procédures d'insolvabilité et de faillite. Le statut juridique des entreprises publiques et la définition de leurs activités ne devraient pas, en règle générale, les empêcher de diversifier ou d'étendre leurs activités à de nouveaux secteurs ou à l'étranger, en particulier si elles se livrent à des activités économiques et agissent conformément à des considérations d'ordre commercial. Les limites imposées à l'élargissement du mandat des entreprises publiques sont souvent pertinentes si l'entreprise publique poursuit des objectifs de politique publique du plus haut intérêt ou assume des obligations de service public, et visent à prévenir l'utilisation abusive des fonds publics, mettre un frein à des stratégies de croissance trop ambitieuses ou encore empêcher les entreprises publiques d'exporter des technologies sensibles. Il convient de veiller à ce que ces limites légales concernent le principal type d'activité des entreprises publiques, tout en s'assurant qu'elles 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 privées, 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 la redevabilité et faciliterait leur surveillance par la comparaison de leurs performances. La normalisation devrait viser en particulier les entreprises publiques se livrant à des activités économiques, en s'assurant qu'en sa qualité d'actionnaire, l'État dispose des mêmes moyens et instruments que ceux dont disposent généralement les actionnaires privés. La normalisation devrait 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.

II.B. L'État devrait définir clairement les attentes des actionnaires, accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour satisfaire ces attentes et s'abstenir d'intervenir dans la conduite des affaires des entreprises publiques. En tant qu'actionnaire, l'État devrait redéfinir ses attentes envers l'entreprise publique de manière transparente et uniquement lorsque la mission de cette dernière a radicalement changé.

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 attentes et des mandats 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. Les attentes et les

mandats globaux assignés par l'État à une entreprise publique ne devraient être revus que lorsque la mission de cette dernière a radicalement changé. S'il peut parfois se révéler nécessaire de réexaminer, puis de modifier les objectifs d'une entreprise publique en raison de l'évolution des circonstances, l'État devrait s'abstenir de les modifier trop souvent et devrait veiller à ce que les procédures suivies pour ce faire soient transparentes et conformes à l'intérêt général.

Certains actionnaires publics peuvent formaliser auprès du conseil d'administration les attentes et le mandat global assignés à une entreprise publique par le biais d'attentes des actionnaires, de lettres d'attentes, de contrats-programmes ou d'autres moyens, tout en instaurant un dialogue régulier avec les organes directeurs de l'entreprise publique. Leur formalisation au sein d'un ensemble d'attentes clairement définies permet de préserver l'autonomie du conseil d'administration et d'éviter une intervention ponctuelle des pouvoirs publics. Elle peut également servir à renforcer la redevabilité des entreprises publiques.

II.C. L'État devrait laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et devrait respecter leur indépendance. L'entité actionnaire devrait établir et appliquer des cadres adéquats de communication avec l'organe directeur suprême des entreprises publiques, généralement par l'intermédiaire de son président.

À l'occasion de la désignation et de l'élection des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique, l'entité actionnaire devrait 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 et responsable envers tous les actionnaires, publics ou privés.

L'entité actionnaire devrait éviter d'élire un nombre trop important de fonctionnaires issus de l'administration. Par ailleurs, les membres du conseil d'administration ne devraient pouvoir être révoqués qu'en cas de motifs valables et leur nomination et leur révocation devraient être indépendantes des périodes électorales ou des cycles politiques de l'État. Ce principe est particulièrement important s'agissant des entreprises publiques se livrant à des activités économiques, où le fait de limiter le nombre de représentants de l'entité actionnaire ou d'autres représentants de l'État siégeant au conseil d'administration peut améliorer le professionnalisme et contribuer à prévenir les conflits d'intérêts et l'intervention de l'État dans la gestion de l'entreprise publique.

Des membres du personnel de l'entité actionnaire ou des professionnels issus d'autres services de l'administration ne devraient 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 devraient exercer les mêmes fonctions et avoir les mêmes responsabilités que les autres membres du conseil. Les conditions de disqualification et les situations de conflits d'intérêts devraient être soigneusement appréciées et des indications devraient être données sur la façon de les traiter et de les régler. La présence des professionnels concernés ne devrait 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 devraient 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 devraient être déclarés au conseil qui devrait ensuite les révéler en précisant la façon dont ils ont été réglés.

Lorsque des représentants de l'État 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 pourrait 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 devraient préciser comment traiter les renseignements transmis à l'État par ces administrateurs. Les orientations fournies concernant les

objectifs stratégiques au sens large devraient 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. En règle générale, les représentants de l'État impliqués dans l'exercice de leurs fonctions devraient engager leur responsabilité administrative, civile ou pénale en cas de faute commise par l'entreprise. Les entités actionnaires devraient respecter la confidentialité des discussions tenues au sein du conseil d'administration. En outre, la diffusion de ces informations devrait être soumise à des restrictions strictes. L'État, en sa qualité d'actionnaire, ne devrait pas disposer d'un accès plus large à l'information que celui conféré par les droits attachés à sa participation.

L'entité actionnaire devrait établir et appliquer des cadres adéquats de communication avec l'organe directeur suprême des entreprises publiques, généralement par l'intermédiaire de son président. Les objectifs de politique publique, y compris les obligations de service public, s'ils ne sont pas définis par voie réglementaire ou législative, devraient être communiqués dans la politique actionnariale de l'État ou avec les attentes des actionnaires transmises à l'ensemble du conseil d'administration, et être rendus publics en tenant dûment compte de la confidentialité des informations concernant l'entreprise. En présence d'actionnaires privés, les objectifs de politique publique des entreprises publiques, y compris les obligations de service public, devraient être approuvés par l'assemblée générale annuelle des actionnaires, s'ils ne sont pas déjà publics. Il convient de tenir des registres précis des communications entre l'entité actionnaire et les entreprises publiques. L'État ne devrait pas être associé à la prise de décisions opérationnelles, notamment à l'orientation des décisions des entreprises publiques en matière de recrutement. L'État devrait préciser et rendre publics les domaines et les types de décisions pour lesquels l'entité actionnaire est compétente pour donner des instructions.

Lorsque les représentants de l'État, y compris ceux de l'entité actionnaire, outrepassent leur rôle ou agissent d'une manière qui semble entachée d'irrégularités, les entreprises publiques devraient être en mesure de solliciter un avis ou de faire état de cette situation par des canaux de communication établis.

II.D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire devrait être clairement localisé au sein de l'administration et centralisé au sein d'une entité actionnaire unique. Lorsque cela n'est pas possible, les fonctions d'actionnaire concernées devraient être coordonnées par une instance expressément désignée, dotée d'un mandat bien défini lui permettant d'agir à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

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 ou juridique distincte ou d'un ministère technique spécifique. La fonction actionnariale d'une entreprise publique implique l'exercice par une entité, pour le compte de l'État, du pouvoir, de la responsabilité ou de la capacité de désigner les administrateurs, de définir des objectifs et d'en suivre la réalisation ou d'exercer les droits de vote qui se rattachent aux actions de l'entreprise.

La centralisation peut être une façon 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 du marché et l'élaboration des politiques, comme mentionné dans la ligne directrice III.A ci-après, à condition de disposer de ressources suffisantes et de mettre ses opérations à l'abri des pratiques irrégulières. Ainsi, dans les juridictions en proie à un état de droit faible, à une mauvaise gouvernance ou à des niveaux élevés de corruption perçue, la mise en commun d'une grande partie des pouvoirs rattachés aux entreprises au sein d'une entité actionnaire centralisée peut s'accompagner de risques qu'il convient de prendre en considération pour déterminer un cadre adéquat d'organisation de l'actionnariat public.

Un modèle d'actionnariat centralisé se caractérise par un organe décisionnel central agissant en tant qu'actionnaire majoritaire de toutes ou de certaines catégories d'entreprises publiques contrôlées ou détenues, directement ou indirectement, par l'État. Son rôle consistera notamment à définir les motifs et les objectifs de l'État agissant en qualité d'actionnaire de chaque entreprise publique, à nommer les administrateurs, à évaluer les activités des entreprises publiques et à voter lors de l'assemblée générale. L'entité actionnaire est également responsable de l'instauration et du suivi des attentes et des mandats

globaux assignés aux entreprises publiques en s'appuyant sur sa politique actionnariale, de la coordination (le cas échéant) de ses décisions avec les autres parties prenantes du secteur public, et de la définition des cadres applicables et des questions importantes relatives à la gouvernance des entreprises publiques.

L'entité actionnaire centralisée devrait être indépendante ou placée 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 peut être un moteur puissant dans l'exercice de la fonction actionnariale de l'État de manière professionnelle et cohérente, tout en facilitant l'élaboration d'un système de diffusion intégrée d'informations sur la participation de l'État.

Si l'actionnariat n'est pas centralisé, les pouvoirs publics devraient mettre en place une entité forte chargée de la coordination. Cette entité coordinatrice devrait avoir pour mandat d'agir à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Elle devrait être une entité publique spécialisée ou une personne morale qui conseille les autres ministères actionnaires sur les meilleures pratiques en matière de gouvernance d'entreprise et sur les questions techniques et opérationnelles. Cela permettra de garantir que chaque entreprise publique a un mandat clair et reçoit un message cohérent lorsqu'il est question d'attentes en matière d'actionnariat ou d'obligations de diffusion d'informations. Cette entité coordinatrice aurait 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 – garantissant ainsi que les entreprises publiques ne sont pas soumises à des mandats politiques concurrents ou contradictoires. L'entité coordinatrice serait également, dans l'idéal, 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 ou de suivi des performances.

L'exercice de droits d'actionnaire par l'intermédiaire de sociétés holding publiques est un autre mode de centralisation. En fonction de ses propres dispositions en matière de gouvernance d'entreprise et de son statut juridique, le recours à une société holding peut permettre de séparer la fonction actionnariale des fonctions de prise de décision et de réglementation de l'État. Dans certains contextes, l'exercice indirect de l'actionnariat par l'intermédiaire des sociétés holding publiques peut garantir une séparation dans des conditions de pleine concurrence des autres fonctions de l'État, protégeant ainsi les activités des entreprises publiques d'une ingérence indue sur le plan politique ou dans la gestion quotidienne de l'entreprise. De nombreuses sociétés holding publiques ont pour mission d'agir en tant qu'actionnaire-représentant et de gérer les avoirs de l'État comme un gestionnaire d'actifs ou une société d'investissement active, dans le but d'accroître durablement la valeur actionnariale par le biais d'un actionnariat actif et à long terme. Si une société holding publique est constituée en vertu du droit des sociétés applicable, sa forme sociale peut lui permettre de restructurer ou de céder les actifs de son portefeuille avec plus de souplesse et d'agilité, conformément à sa mission globale. L'expérience montre que les sociétés holding publiques peuvent être inadaptées dans certains contextes, en particulier si leur propre gouvernance est exposée à des ingérences politiques indues ou à d'autres pratiques irrégulières. L'État, en tant que bénéficiaire effectif final de la société holding publique, devrait fixer des objectifs rigoureux à ces sociétés et aux entreprises de leur portefeuille, et établir des cadres juridiques et réglementaires garantissant que les sociétés holding publiques respectent les normes les plus strictes en matière de gouvernance d'entreprise, d'intégrité, de transparence et de redevabilité.

II.E. L'entité actionnaire devrait avoir les compétences et les pouvoirs requis pour s'acquitter de ses obligations et rendre compte aux instances représentatives compétentes. Elle devrait entretenir des relations clairement définies et transparentes avec les entités publiques concernées.

L'entité actionnaire devrait avoir les pouvoirs, le personnel et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations. Pour ce faire, elle devrait s'appuyer sur des réglementations officielles, des procédures et un cadre juridique adéquat qui oriente de manière efficace et efficiente le rôle de l'État agissant en qualité d'actionnaire, conformément aux dispositions applicables aux entreprises dans lesquelles il exerce ses droits attachés à ces participations. Dans certaines juridictions, cela peut nécessiter l'adoption d'un cadre juridique, cohérent avec les autres lois applicables, qui fixe de manière transparente les dispositifs institutionnels, les principes directeurs et les règles indispensables pour que l'État puisse exercer ses droits d'actionnaire à l'égard des entreprises publiques. Le cadre peut comprendre une délimitation claire des missions et des responsabilités entre les institutions de l'État afin d'éviter les conflits d'intérêts, des exigences en matière de déclaration et de diffusion de l'information et les mécanismes de redevabilité requis.

Les relations entre l'entité actionnaire et les autres organismes publics ainsi qu'avec d'autres investisseurs institutionnels publics, tels que les fonds souverains, les banques de développement et les fonds de pension contrôlés ou influencés par l'État, devraient être définies de manière claire et transparente. Un certain nombre d'organes de l'État, de ministères, d'administrations ou d'entreprises publiques financières 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 devrait 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 devrait étayer les travaux de l'institution de contrôle des finances publiques et prendre les mesures appropriées pour répondre aux conclusions des audits. Le cas échéant, la coopération et le dialogue avec les organes de l'État chargés des finances publiques peuvent être considérés comme de bonnes pratiques pour assurer une surveillance financière efficace liée au suivi et à l'évaluation du risque budgétaire.

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

La responsabilité devrait 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 devrait 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 devrait 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 devraient 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 peuvent différer selon le droit constitutionnel, les traditions parlementaires et le rôle du législateur dans les divers pays.

L'obligation de rendre compte ne devrait 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 devraient 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 devrait 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 devrait également avoir une relative autonomie budgétaire qui lui donnera une certaine flexibilité pour recruter, rémunérer et retenir des experts possédant les compétences nécessaires, en

recourant par exemple à des contrats à durée déterminée ou des contrats de mission à des personnes issues du secteur privé.

II.F. En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État devrait agir et exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque entreprise et en fonction du niveau de participation ou du degré de contrôle respectif.

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, tout en séparant clairement celui-ci des fonctions de prise de décision, de réglementation ou d'autres types d'activités assumées par l'État afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels. L'État, en sa qualité d'actionnaire, devrait 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 devrait 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 devrait exercer ces droits pleinement et judicieusement, car cela lui permettrait 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 devrait avoir des compétences particulières et devrait s'adjoindre les services de personnes ayant un savoir-faire avéré dans les domaines du droit, de la finance, de l'économie, de l'industrie, de la durabilité et de la gestion générale, ainsi que l'expérience de l'exercice de responsabilités fiduciaires. Ces personnes devraient également comprendre clairement leurs missions et responsabilités à l'égard des entreprises publiques en tant que fonctionnaires. Par ailleurs, l'entité actionnaire devrait compter parmi ses agents des personnes compétentes en ce qui concerne les objectifs de politique publique spécifiques, y compris les obligations de service public que certaines entreprises publiques sous leur supervision sont tenues de remplir.

L'entité actionnaire devrait en outre disposer de compétences en matière de technologies numériques et être attentive à celles-ci, ainsi qu'aux risques et opportunités liés à leur utilisation dans le cadre de la surveillance et de la mise en œuvre des exigences et pratiques réglementaires en matière de gouvernance d'entreprise. Le recours aux technologies numériques peut permettre d'améliorer la surveillance des exigences liées à la participation, mais cela exige également que l'on accorde l'attention nécessaire à la gestion des risques qui y sont associés. Parce que les technologies évoluent et peuvent appuyer le renforcement des pratiques de gouvernance d'entreprise, le réexamen et l'adaptation du cadre réglementaire et de l'actionnariat peuvent s'avérer nécessaires pour en faciliter l'utilisation.

L'entité actionnaire devrait 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 pourrait 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.

Les responsabilités principales de l'entité actionnaire consistent à :

L'applicabilité de ces responsabilités dépend du niveau de participation ou du degré de contrôle de l'État sur l'entreprise publique. Si l'entreprise publique est détenue indirectement par l'État par l'intermédiaire d'une autre entreprise publique mère (dans le cadre d'une structure de groupe), c'est la société mère et non pas directement l'État qui exerce les responsabilités suivantes. En présence d'autres actionnaires, les droits attachés à la participation devraient être exercés dans le respect de tous ces éléments, conformément au droit commun des sociétés, aux statuts et à la réglementation.

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

L'État en sa qualité d'actionnaire devrait 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 de définir des procédures appropriées pour que l'État soit effectivement représenté aux assemblées générales des actionnaires, par exemple en précisant clairement que c'est l'entité actionnaire qui représente l'État.

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.

II.F.2. Instaurer et garantir des procédures méthodiques, fondées sur le mérite et transparentes de nomination au conseil d'administration, participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques et contribuer à la diversité de genres et à d'autres formes de diversité au sein des conseils d'administration et des organes de direction.

L'entité actionnaire devrait veiller à l'efficacité, au bon fonctionnement et au professionnalisme du conseil d'administration des entreprises publiques, dont les membres doivent présenter l'éventail des compétences requises pour remplir leur mandat. Il lui faut pour cela définir une procédure méthodique de nomination et de désignation, à l'abri de toute influence politique indue, respecter les droits des autres actionnaires et jouer un rôle actif dans ce processus. Ces conditions seront facilitées si l'entité actionnaire se voit confier l'entière responsabilité d'organiser la participation de l'État à la procédure de nomination dans le cas où elle détient directement les actions de l'entreprise publique.

La procédure de nomination des administrateurs devrait être transparente, prendre la forme d'un processus clairement structuré, reposer sur un profil du conseil d'administration et une évaluation des divers savoir-faire, compétences et expériences nécessaires, y compris pour les comités spécialisés. Ces critères devraient découler d'une évaluation du conseil d'administration en exercice et être reliés à la stratégie à long terme de l'entreprise. Ces évaluations devraient aussi prendre en considération le rôle joué par les représentants des salariés au conseil d'administration lorsque la loi ou des conventions mutuelles le prescrivent ou que cette pratique est courante. 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 les objectifs. Une procédure de nomination et de désignation fondée sur le mérite devrait également garantir que la sélection du conseil d'administration est dissociée de tout conflit d'intérêts électoral, partisan ou autre, susceptible de nuire à l'indépendance du conseil d'administration.

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, une commission spécialisée ou un « conseil d'administration public » chargé de superviser les nominations, car cela permettrait de mieux cibler la recherche de bons candidats et de

rendre la procédure de nomination encore plus méthodique. Les propositions de nomination devraient être divulguées avant l'assemblée générale des actionnaires (lorsqu'il s'agit de l'organe directeur suprême), et être accompagnées, entre autres, d'informations suffisantes sur le parcours professionnel, l'intégrité et les compétences des candidats respectifs. Lorsque la nomination et la désignation sont effectuées directement par l'entité actionnaire en l'absence d'une assemblée générale des actionnaires, les mêmes orientations s'appliquent.

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 vivier 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 genre.

Certaines juridictions ont établi des quotas obligatoires ou des objectifs volontaires concernant la participation des femmes aux conseils d'administration et à la direction générale (y compris aux comités de direction dans les systèmes dualistes). L'entité actionnaire devrait tenir compte des normes de l'OCDE en matière de genre, et d'autres formes de diversité, dans la mesure où elles sont pertinentes pour les juridictions concernées dans le cadre de ses pratiques de nomination. Ces pratiques peuvent être fondées sur des critères de diversité, tels que le genre, l'âge et d'autres caractéristiques démographiques, ainsi que sur l'expérience et l'expertise, par exemple en matière de comptabilité, de transformation numérique, de durabilité, de gestion des risques ou dans des secteurs particuliers.

Les entités actionnaires devraient également envisager des mesures supplémentaires et complémentaires permettant d'élargir le vivier de talents féminins et issus de la diversité en vue d'accroître celle-ci au sein des conseils d'administration et des instances dirigeantes.

II.F.3. Organiser et suivre la réalisation des attentes et l'exécution des mandats globaux assignés aux entreprises publiques, y compris des objectifs financiers, des objectifs ayant trait à la structure du capital, aux niveaux de tolérance à l'égard du risque, et à la durabilité, conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public.

L'État en tant qu'actionnaire actif devrait, comme indiqué précédemment, définir et rendre publics les attentes et les mandats globaux assignés aux 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, mais il devrait 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, parfois repris dans des lois, présentant une vue d'ensemble succincte des grands objectifs à long terme de l'entreprise publique, 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. 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 cibles et objectifs plus immédiats d'une entreprise publique, puis en suivre la réalisation.

Outre qu'elle devrait définir les mandats globaux des entreprises publiques, l'entité actionnaire devrait également assigner aux entreprises publiques des attentes plus spécifiques en matière de performance financière, opérationnelle et non financière, y compris en termes de durabilité, 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 objectifs de politique publique, y compris leurs obligations de service public. Ces objectifs 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 notamment création de valeur, capacité d'investissement à long terme, objectifs de politique publique, objectifs et attentes en matière de durabilité, obligations de service public, voire stabilité de l'emploi. L'État devrait donc aller au-delà de la définition de ses principaux objectifs en tant qu'actionnaire ; il devrait également indiquer ses priorités et préciser comment les arbitrages nécessaires seront opérés. Ce faisant, il devrait éviter de s'immiscer dans les affaires opérationnelles et respecter ainsi l'indépendance du conseil d'administration.

II.F.4. Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information permettant à l'entité actionnaire de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et suivre l'observation des normes de gouvernance d'entreprise applicables, y compris en utilisant les technologies numériques.

Afin que l'entité actionnaire puisse prendre des décisions éclairées sur des questions fondamentales pour l'entreprise, elle devrait s'assurer qu'elle reçoit toutes les informations nécessaires et pertinentes pour pouvoir prendre les décisions appropriées au moment requis. Elle devrait également faire en sorte de pouvoir suivre en permanence les activités et les performances des entreprises publiques, y compris en utilisant les technologies numériques. L'entité actionnaire devrait veiller à ce que toutes les entreprises publiques soient dotées de systèmes convenables de diffusion externe de l'information. Ces systèmes devraient donner à l'entité actionnaire une image réelle de la performance ou de la situation financière des entreprises concernées, conformément aux normes de comptabilité financière reconnues au niveau international, de façon à lui permettre de réagir en temps utile et de se montrer sélective dans ses interventions. Ces systèmes de diffusion de l'information devraient également être conçus de manière à ce que les organismes publics compétents puissent suivre et évaluer les risques budgétaires, en particulier lorsque l'aide publique est considérable et selon le niveau d'importance systémique des entreprises publiques, ce qui peut avoir une incidence sur les finances publiques ou la stabilité financière.

L'entité actionnaire devrait 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 pourrait 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 devrait couvrir la productivité et l'utilisation efficiente du travail, des actifs et du capital. Il est particulièrement important pour les entreprises publiques exerçant leur activité dans des secteurs où elles ne sont pas soumises à la concurrence. Il devrait 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 qu'avec les personnes assumant des fonctions d'audit externe et interne ou les instances compétentes de contrôle de l'État. L'entité actionnaire devrait en outre imposer aux conseils d'administration des entreprises publiques la mise 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.

II.F.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 devrait définir et rendre publique une politique cohérente de transparence et d'information pour les entreprises qu'il détient. Cette politique devrait 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 devrait 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 admises au niveau international et critères d'admission à la cote en vigueur au niveau national, y compris les codes de gouvernance d'entreprise, d'autre part. À l'issue de cet état des lieux, l'État pourrait envisager de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer le cadre régissant la transparence et la diffusion de l'information, 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 devrait comporter des consultations organisées avec les conseils d'administration et les dirigeants des entreprises publiques, ainsi qu'avec les organismes de réglementation, les parlementaires, les actionnaires et autres parties prenantes concernées.

L'entité actionnaire devrait communiquer largement et efficacement sur le cadre régissant la transparence et la diffusion de l'information dans les entreprises publiques, encourager en outre le respect de ce cadre, et garantir la qualité des informations diffusées au niveau de chaque entreprise, y compris en utilisant des plateformes numériques de diffusion de l'information facilement accessibles. 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 d'assurances indépendantes externes et de mécanismes permettant de mesurer, d'évaluer et de suivre l'observation par les entreprises publiques de leurs obligations en matière de diffusion de l'information.

II.F.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, élire, voire 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 devrait 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 pourrait 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 devrait pas se faire aux dépens de la responsabilité du conseil d'administration. Dans l'ensemble, la pratique consistant à choisir des auditeurs externes recommandés par un comité d'audit indépendant ou un organe équivalent du conseil d'administration et à imposer que les auditeurs externes soient élus, nommés ou approuvés par ce comité/organe, ou directement par l'assemblée générale des actionnaires peut être considérée comme une bonne pratique dans la mesure où elle confirme sans ambiguïté que l'auditeur externe devrait rendre compte aux actionnaires.

Dans le cas des sociétés cotées et des autres entreprises publiques sous contrôle partiel de l'État, l'entité actionnaire doit veiller au respect des droits et à l'équité de traitement des actionnaires minoritaires. Le

dialogue avec les auditeurs externes ne devrait pas permettre à l'entité actionnaire d'obtenir de quelconques informations privilégiées et il devrait respecter la réglementation concernant les informations internes et confidentielles.

II.F.7. Veiller à ce que les droits attachés à l'actionnariat soient exercés de manière coordonnée en cas d'attribution de ces droits à plusieurs entités actionnaires agissant de concert.

L'État devrait exercer directement les droits attachés à l'actionnariat de manière coordonnée. Lorsque ces droits sont attribués à plusieurs entités actionnaires, directement ou indirectement, agissant de concert, le cas échéant, les actionnaires devraient être autorisés et encouragés à coopérer et à coordonner leurs initiatives lors de la désignation des candidats à des postes d'administrateurs et de leur élection, ou de l'inscription de propositions à l'ordre du jour des assemblées, ainsi qu'à entretenir des échanges directs avec l'entreprise publique pour en améliorer la gouvernance, sous réserve que les actionnaires respectent la législation applicable, y compris, par exemple, les obligations en matière de divulgation de l'identité des bénéficiaires effectifs. Il faut toutefois reconnaître que la coopération entre actionnaires ne devrait pas être utilisée à des fins de manipulation des marchés et que des garde-fous peuvent être nécessaires pour prévenir les comportements contraires à la concurrence et les actions abusives, et pour garantir un traitement équitable des actionnaires conformément aux recommandations du chapitre IV des *Lignes directrices*.

Cette coopération ou coordination ne devrait pas se faire au détriment de la capacité des entités actionnaires à remplir leurs obligations fiduciaires et à éviter les conflits d'intérêts dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard des parties prenantes. Les entités actionnaires devraient élaborer et publier leurs politiques sur la manière dont elles exercent leurs fonctions d'actionnaire au sein des entreprises publiques dans lesquelles elles investissent et sur la manière dont elles gèrent les conflits d'intérêts, conformément aux normes de l'OCDE en matière de gouvernance d'entreprise.

II.F.8. Définir une politique de rémunération générale claire et transparente 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.

Il existe, dans les différents pays, diverses stratégies en matière de rémunération des conseils d'administration. Il convient d'établir une politique de rémunération globale, claire et transparente, afin de fixer les grandes orientations ou les principes relatifs à la rémunération, qui figurent en principe dans la politique actionnariale. Cette politique peut fournir des orientations sur les niveaux de rémunération, le rôle des comités de rémunération et les mécanismes de diffusion de l'information et de redevabilité. De solides arguments plaident en faveur de l'alignement des rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques sur celles qui sont pratiquées sur le marché. 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 devraient être alignés sur les intérêts à long terme des entreprises publiques et 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 excessifs 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.

Pour attirer des candidats qualifiés et professionnels, des systèmes de rémunération compétitifs qui tiennent compte des conditions du marché sont donc fortement encouragés. Ceux-ci peuvent en outre renforcer l'intégrité du conseil d'administration. En particulier, l'État actionnaire devrait trouver un juste équilibre entre les régimes de rémunération inférieurs aux niveaux du marché, qui entravent le recrutement de candidats qualifiés, et les niveaux de rémunération perçus comme trop élevés, qui pourraient susciter

une controverse publique sur les rémunérations excessives dans le secteur public ou fournir des incitations erronées non liées aux intérêts à long terme de l'entreprise publique et de ses actionnaires. Dans certaines juridictions, il est de bonne pratique que les niveaux de rémunération du conseil d'administration soient formellement approuvés par l'assemblée générale annuelle des actionnaires, l'idéal étant qu'ils soient proposés ou approuvés par un comité établi par le conseil d'administration ou l'assemblée générale des actionnaires, ou fixés par l'entité actionnaire sur la base des pratiques du marché afin de refléter la complexité des opérations de l'entreprise publique. En fonction de la taille et de l'orientation de l'entreprise publique, les niveaux de rémunération peuvent également être fixés par la loi ou sur la base des grilles salariales du secteur public, mais il convient de veiller à ce qu'ils restent compétitifs. La bonne pratique veut que les membres du conseil d'administration ne reçoivent pas de rémunération basée sur les performances, car cela pourrait rapprocher leurs intérêts de ceux des principaux dirigeants et compromettre leur indépendance en encourageant la direction à prendre des risques excessifs à court terme. Lorsque les administrateurs reçoivent une rémunération variable, il convient d'examiner attentivement la part de leur rémunération qui est liée à des objectifs de performance.

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

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

Lorsque les entreprises publiques exercent des activités économiques, il est communément admis que ces activités devraient 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 réalisent des objectifs de politique publique non négligeables. Aux défis spécifiques que représente par exemple l'assurance d'une neutralité juridique, administrative, fiscale, réglementaire et en matière d'emprunt, viennent s'ajouter d'autres enjeux plus fondamentaux, notamment la détermination du coût des obligations de service public, et, lorsque cela est possible, la séparation entre les activités économiques et non économiques. La neutralité concurrentielle devrait être assurée conformément à la *Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle*. L'internationalisation évolutive des entreprises publiques et leur participation aux marchés et aux chaînes de valeur constituent un autre défi, qui nécessite des solutions supplémentaires pour prévenir et atténuer les éventuelles distorsions des conditions de concurrence, telles que celles causées par les activités discriminatoires des entreprises publiques.

III.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 opèrent sur le marché, en particulier en matière de réglementation du marché et d'élaboration des politiques.

Lorsque l'État agit en sa qualité de responsable de l'action publique, d'autorité de réglementation du marché et d'actionnaire d'entreprises publiques se livrant à des activités économiques, il devient à la fois un acteur majeur du marché et un arbitre. Cette situation peut faire naître des conflits d'intérêts qui ne sont bénéfiques ni à l'entreprise, ni à l'État, ni au public. Une séparation complète et transparente entre les fonctions réglementaires, actionnariales et d'élaboration de l'action publique 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. Elle est également essentielle pour éviter toute influence induite de la part de l'État et constitue donc une recommandation clé des Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques, qui devraient être pleinement mises en œuvre par les adhérents. Il s'agirait notamment de veiller à ce que les fonctions de l'État en matière d'élaboration de l'action publique, de réglementation du marché ou de l'industrie concernée soient séparées des fonctions de l'État comportant des responsabilités actionnariales dans les entreprises publiques de l'industrie concernée. Autre hypothèse à considérer : les entreprises publiques peuvent être utilisées pour poursuivre des objectifs de politique publique spécifiques, notamment la

promotion du développement durable, la poursuite d'objectifs de stabilisation macroéconomique ou de croissance économique. 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. La séparation de l'action publique et de l'actionnariat public ne devrait pas empêcher la coordination nécessaire entre les organes compétents. Cette approche permettra de mieux identifier l'État en tant qu'actionnaire et favorisera la transparence dans la définition des objectifs, le suivi des performances et la garantie de la cohérence des politiques, en particulier en matière de durabilité.

Pour prévenir les conflits d'intérêts, il convient également d'établir une distinction claire et transparente 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 devraient être levés. En procédant à une séparation effective entre les différentes missions de l'État vis-à-vis des entreprises publiques, il convient de prendre en compte les conflits d'intérêts réels ou supposés.

III.B. Les parties prenantes et autres parties intéressées, y compris les concurrents, devraient pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires, de médiation ou d'arbitrage impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à ces dernières d'engager des procédures de faillite et aux créanciers de faire valoir leurs droits.

Les entreprises publiques, de même que l'État en sa qualité d'actionnaire, devraient 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, et les autres parties intéressées, y compris les concurrents, devraient pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces et être en mesure d'assigner devant un tribunal ou toute autre juridiction une entreprise publique ou l'État en sa qualité d'actionnaire ou, en cas d'accord mutuel, de recourir à des mécanismes alternatifs de règlement des différends (arbitrage, médiation, etc.) et elles devront à cette occasion être traitées de manière juste et équitable par le système juridique et judiciaire. Elles devraient 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. Les entreprises publiques devraient également être soumises à des règles sur les faillites et l'insolvabilité équivalentes à celles qui s'appliquent aux entreprises privées concurrentes comparables.

III.C. Lorsque les entreprises publiques assurent des obligations de service public, celles-ci devraient être mises en évidence de manière transparente et explicite, afin de permettre l'affectation exacte des coûts et des recettes.

Lorsque les entreprises publiques assurent des obligations de service public, il est particulièrement important de rendre publiques toutes ces obligations, leur motifs, leur portée et les compensations ou avantages qui en découlent. Une séparation structurelle ou comptable de ces activités devrait faciliter le processus de détermination, d'évaluation des coûts et de financement des obligations de service public de manière précise et transparente.

En particulier :

III.C.1. Des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information concernant leurs coûts et leurs recettes doivent être observées.

Les obligations de service public devraient être clairement et explicitement mises en évidence et rendues publiques. De préférence, une séparation comptable, fonctionnelle ou sociale devrait être instaurée afin que les différentes activités puissent être justifiées de manière autonome. Il convient toutefois de reconnaître que, compte tenu des facteurs de production en jeu, y compris la technologie, les biens d'équipement et le capital humain, la séparation structurelle n'est pas toujours réalisable et que, même

lorsqu'elle l'est, elle n'est quelquefois pas rentable économiquement. Les avantages et les coûts de la séparation structurelle devraient être soigneusement mis en regard des avantages et coûts des mesures comportementales.

Lorsque les obligations de service public demeurent intégrées au sein d'autres activités économiques, elles ont généralement en commun des coûts et des éléments d'actif ou de passif. L'égalité des conditions de concurrence exige la plus grande transparence et la diffusion d'informations concernant la structure des coûts. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance lorsque les entreprises publiques bénéficient du versement d'aides publiques ou font l'objet par tout autre moyen d'un traitement préférentiel. Une ventilation des coûts et des actifs entre les obligations de service public et les (autres) activités économiques devrait être effectuée afin de prévenir les subventions croisées entre les obligations de service public et d'autres types d'activités propres à induire des distorsions sur les marchés.

III.C.2. Les coûts nets imputables à l'exécution des obligations de service public devraient être financés séparément, proportionnés et portés à la connaissance du public, en veillant à ce que la compensation ne soit pas utilisée à des fins de subventionnement croisé.

Pour que l'égalité des conditions de concurrence avec les entreprises privées soit garantie, les entreprises publiques devraient recevoir une compensation en contrepartie de l'exécution des obligations de service public qui leur sont assignées, sachant que des mesures devraient 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 obligations de service public, cette situation peut les amener à être moins efficaces et une telle mesure 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 et la désavantager par rapport à ses concurrents.

Il importe donc que tous les coûts nets imputables à l'exécution des obligations de service public soient clairement identifiés et divulgués, et qu'ils donnent lieu à une compensation adéquate en vertu de dispositions légales spéciales ou de dispositifs contractuels, comme des contrats de gestion ou de service. Les mécanismes de financement correspondants devraient également être rendus publics. La compensation devrait être calculée de manière à éviter toute distorsion du marché. Cette remarque vaut en particulier pour les entreprises assumant des obligations de service public en dehors de leurs activités économiques. Il importe que la compensation versée à une entreprise publique soit en rapport avec les coûts nets supportés pour l'exécution d'obligations de service public bien définis et ne serve pas à contrebalancer les coûts résultant d'inefficiences financières ou opérationnelles. Les compensations ne devraient jamais être utilisées pour financer les activités économiques des entreprises publiques autres que les obligations de service public, y compris sur d'autres marchés, ou pour des subventions croisées en faveur d'autres entreprises publiques ou privées. Le financement et l'exécution d'obligations de service public devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation au moyen du système global de suivi des performances et d'un réexamen régulier. La mise en place ou le maintien d'une surveillance indépendante par les organes de contrôle de l'État compétents et le suivi devraient garantir que les mécanismes de financement se rapportant aux obligations de service public sont déterminés à partir de cibles et d'objectifs clairement définis, proportionnés et transparents et reposent sur des coûts encourus de manière efficiente, y compris les coûts d'investissement.

III.D. En règle générale, les entreprises publiques ne devraient pas être utilisées pour subventionner ou accorder des avantages à d'autres entreprises commerciales. En cas de recours à des entreprises publiques pour l'attribution de mesures de soutien conformément à leurs objectifs de politique publique, il convient de veiller à ce que : (i) les mesures de soutien soient compatibles avec les règles applicables en matière de concurrence et de commerce ; (ii) les mesures de soutien et leur financement soient clairement définis et rendus publics ; et (iii) les mesures de soutien ne désavantagent pas injustement d'autres entreprises commerciales.

En règle générale, les entreprises publiques ne devraient pas être utilisées pour subventionner des entreprises commerciales et il convient de veiller à ce que de telles mesures de soutien soient à la fois transparentes et conformes aux obligations en matière de commerce et de concurrence.

Toutefois, les obligations liées à l'intérêt général peuvent parfois conduire les entreprises publiques à accorder des subventions, des prêts ou d'autres avantages à d'autres entreprises commerciales. La décision d'attribuer ou non un tel rôle aux entreprises publiques devrait tenir compte de considérations similaires à celles soulevées dans la Ligne directrice I.A, à savoir en maximisant la valeur à long terme d'une manière efficiente et durable. De telles obligations ne devraient pas entraîner de désavantages injustes, sans fondement juridique ou disproportionnés.

Parmi les avantages susceptibles de susciter des préoccupations figurent les subventions, telles que les emprunts avantageux, les garanties d'emprunt, les investissements en capital ou en actions, ainsi que les aides en nature ou les prix inférieurs à ceux du marché, par exemple pour la consommation énergétique, les propriétés immobilières, les technologies de l'information, les infrastructures ou l'accès aux données et aux ressources documentaires. L'octroi d'un soutien par l'intermédiaire des entreprises publiques devrait être conforme aux règles applicables. Lorsque l'aide accordée par l'intermédiaire des entreprises publiques pour réaliser des objectifs de politique publique vise à garantir la fourniture de biens et de services pour lesquels il n'existe pas de marché commercial ou pour lesquels le secteur privé n'est pas disposé à s'engager, il n'y a normalement pas lieu de s'inquiéter des conditions de concurrence. Lorsque l'on intervient sur des marchés où la concurrence est réelle ou potentielle, il convient de veiller à évaluer l'impact sur l'efficacité du marché et ses coûts économiques. Conformément à ce qui précède, les subventions ou avantages accordés en vue de la réalisation d'objectifs de politique publique devraient être rendus publics, y compris par les entreprises publiques concernées.

Il convient de veiller à ce que les mesures de soutien soient conformes aux lois, réglementations et obligations internationales en vigueur. L'octroi de subventions, de prêts ou d'autres avantages aux entreprises peut être incompatible avec les règles internationales en matière de commerce et d'investissement et peut entraver la neutralité concurrentielle.

III.E. L'État ne devrait pas exonérer les entreprises publiques, qui se livrent à des activités économiques, de l'application et de la mise en exécution des lois, des règlements et des mécanismes fondés sur le marché, et devrait garantir la neutralité en matière de fiscalité, d'emprunt et de réglementation afin d'éviter toute discrimination induite entre les entreprises publiques et leurs concurrents.

Lorsque les entreprises publiques se livrent à des activités économiques, il convient d'éviter toute dérogation, en droit ou en pratique, de l'application de certaines lois et réglementations visant les entreprises du secteur privé (par exemple, de la législation fiscale, administrative, du droit de la concurrence et de la législation sur les faillites en encore des règles d'urbanisme et codes de construction).

Les entreprises publiques et leurs concurrents privés devraient, 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*, du *Code de l'OCDE de la libération des opérations invisibles courantes* [OECD/LEGAL/0001] et du *Code de l'OCDE de la libération des mouvements de capitaux* [OECD/LEGAL/0002].

Lorsque les entreprises publiques bénéficient d'avantages indus en raison de la participation de l'État (traitement préférentiel et isolation réglementaire, contraintes budgétaires souples et accès à des garanties explicites ou implicites de l'État et à des financements à des conditions plus favorables que celles du marché), elles peuvent également être moins réactives aux mécanismes fondés sur le marché (mécanismes de tarification du carbone ou régimes d'échange de droits d'émission visant à atténuer les émissions de carbone, par exemple). Il en va de même lorsque les normes de conduite responsable des entreprises ne sont pas respectées, ce qui peut également entraver la concurrence.

III.F. Les activités économiques exercées par des entreprises publiques devraient être soumises aux conditions du marché notamment pour ce qui est de l'emprunt et des fonds propres.

Des mesures devraient être mises en œuvre pour garantir que les activités économiques des entreprises publiques, y compris l'achat et la vente de tous les biens et services, et les conditions relatives à l'accès, à l'octroi et à la réception de financements par emprunt et sur fonds propres soient conformes aux conditions du marché, indépendamment du fait que le financement des activités économiques d'une entreprise publique provienne du budget de l'État, d'autres entreprises publiques ou du marché commercial.

En particulier :

III.F.1. Toutes les relations d'affaires des entreprises publiques, y compris avec les institutions financières, devraient être fondées sur des règles purement commerciales.

Les créanciers partent quelquefois du principe que les dettes des entreprises publiques sont implicitement garanties par l'État. Cette situation s'est, dans bien des cas, traduite par un meilleur accès au financement ou par des coûts de financement artificiellement bas altérant les conditions de concurrence. En outre, dans les pays concernés où les institutions financières publiques ou les investisseurs institutionnels publics comptent généralement parmi les principaux créanciers des entreprises publiques se livrant à des activités économiques, cette situation peut favoriser les conflits d'intérêts. Le fait de s'adresser à des institutions financières et à des investisseurs publics 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 est nécessaire 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 et investisseurs institutionnels publics ainsi qu'avec les autres entreprises publiques des relations fondées sur des critères purement commerciaux. Les banques publiques devraient accorder leurs crédits aux entreprises publiques aux mêmes conditions qu'aux 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 devrait pas accorder automatiquement sa garantie aux engagements des entreprises publiques. Il conviendrait de définir de justes pratiques concernant la publication et la rémunération des garanties données par l'État, et les entreprises publiques devraient être incitées à se financer sur les marchés de capitaux. En ce qui concerne les prêteurs commerciaux, et pour résoudre la question des garanties implicites accordées par l'État, ce dernier devrait faire savoir clairement à tous les acteurs sur le marché qu'il ne garantit pas les dettes contractées par les entreprises publiques ou rendre transparentes les mesures qu'il pourrait prendre en cas d'urgence ou de crise. Il convient en outre d'envisager la mise en place de mécanismes permettant d'imposer aux entreprises publiques bénéficiant de coûts plus faibles de financement que les entreprises privées dans des circonstances similaires de verser au Trésor public des paiements compensatoires.

Les relations entre une entreprise publique et d'autres partenaires commerciaux, y compris d'autres entreprises publiques, devraient se faire dans des conditions de pleine concurrence et sur la base de considérations d'ordre commercial, et ne devraient en aucun cas donner lieu à des subventions croisées en faveur d'autres entreprises publiques ou d'entités privées.

III.F.2. Les activités économiques exercées par des entreprises publiques ne devraient bénéficier d'aucun soutien financier direct ou indirect leur conférant un avantage sur leurs concurrents du secteur privé, ni en offrir, notamment sous la forme de financements

préférentiels par emprunt ou par fonds propres, de garanties, d'un traitement fiscal favorable ou de crédits commerciaux préférentiels.

Pour maintenir l'égalité des conditions de concurrence, les entreprises publiques devraient être soumises à un traitement financier ou fiscal équivalent à celui appliqué à leurs concurrentes du secteur privé dans des circonstances identiques. Il ne saurait 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 devraient généralement pas pouvoir bénéficier de mécanismes de financement « hors marché » de la part d'autres entreprises publiques ou de l'État, notamment de crédits commerciaux ou d'apports de fonds propres inférieurs au marché. Ceux-ci s'apparentent, sauf s'ils sont consentis selon des modalités totalement conformes aux pratiques ordinaires en usage entre des entreprises privées, à des financements préférentiels. L'État devrait appliquer des mesures pour faire en sorte que les transactions entre entreprises publiques s'effectuent à des conditions purement commerciales. Par ailleurs, l'État devrait prêter attention à ses pratiques actionnariales se rapportant aux institutions financières publiques, qui ne devraient pas conférer d'avantages incompatibles avec les conditions du marché. Par exemple, les institutions financières publiques ne devraient pas accorder de prêts ou de financements à des conditions plus favorables que celles du marché. En outre, les apports publics de capitaux provenant des fonds d'investissement de l'État ne devraient pas être fournis ou poursuivis dans des conditions qui ne sont pas celles du marché. La Ligne directrice III.F.1 formule des conseils supplémentaires concernant les garanties implicites ou explicites.

Les mesures ponctuelles de soutien de l'État (par exemple, sous la forme d'un financement ou de fonds propres accordés à des conditions plus favorables que celles du marché) rendues nécessaires par une situation d'urgence ou de crise devraient être alignées sur le principe de neutralité concurrentielle, selon lequel le soutien d'urgence est transparent, ciblé, limité dans le temps, ne devrait pas fausser les échanges et la concurrence et est cohérent avec les objectifs à plus long terme. L'État actionnaire devrait suivre les meilleures pratiques internationales en matière d'aide gouvernementale d'urgence et, notamment, examiner, recenser ou proposer des solutions de rechange entraînant moins de distorsions de la concurrence et permettant aux responsables de l'action publique d'atteindre le même objectif. Les mesures de soutien ponctuelles devraient toujours prévoir un plan de sortie transparent.

La neutralité concurrentielle devrait être assurée conformément à la *Recommandation de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle*.

III.F.3. Les activités économiques des entreprises publiques ne devraient pas bénéficier d'intrants en nature, notamment des biens, de l'énergie, de l'eau, des propriétés immobilières, l'accès à des données, des terrains, de la main-d'œuvre ou des arrangements (tels que des droits de passage ou des avantages), ni en offrir, à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents du secteur privé.

Les entreprises publiques ne devraient pas bénéficier d'intrants en nature, notamment des propriétés immobilières, des biens ou des services, mais aussi l'accès à des données et à des ressources documentaires ou à des infrastructures, ni en offrir, à des prix ou conditions plus favorables que ceux auxquels ont accès leurs concurrents privés opérant dans des conditions de pleine concurrence, conformément à des considérations d'ordre commercial, sauf à titre de compensation pour l'exécution d'obligations de service public. Les entreprises publiques et les entreprises du secteur privé devraient négocier et obtenir des avantages à des conditions égales.

III.F.4. Les activités économiques exercées par les entreprises publiques devraient obligatoirement produire des taux de rendement durables comparables à ceux des entreprises privées concurrentes opérant dans des conditions similaires, sauf dans le cadre de l'exécution d'obligations de service public.

On devrait attendre des activités économiques des entreprises publiques qu'elles produisent des taux de rendement comparables, à long terme, à ceux des entreprises privées concurrentes dans des conditions similaires. Ce principe ne signifie pas que les taux de rendement devraient nécessairement être identiques pour les entreprises publiques et les entreprises privées.

Les taux de rendement devraient être considérés sur une longue durée et tenir compte de l'ensemble du cycle de vie des produits, étant donné que même entre des entreprises privées exerçant leurs activités dans un environnement extrêmement compétitif, ces taux peuvent varier considérablement à court et moyen terme et que les entreprises privées prennent de plus en plus en considération ces coûts de manière volontaire et souvent même par obligation. De plus, dans le cadre d'activités économiques, tout financement sur fonds propres octroyé sur le budget de l'État devrait générer 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 privé 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 peuvent cependant abaisser le taux de rendement exigé pour offrir aux entreprises publiques une compensation en contrepartie de l'exécution des obligations de service public qui leur ont été assignées. Cette approche ne devrait être poursuivie que si la baisse du taux de rendement exigé est directement liée à l'accomplissement des obligations de service public. L'objectif de rendement devrait refléter le profil de risque et la structure du capital de l'entreprise publique, conformément à la Ligne directrice I.A.

III.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 devrait être ouverte, concurrentielle, fondée sur des critères de sélection équitables et objectifs, promouvoir la diversité des fournisseurs et être encadrée par des normes d'intégrité et de transparence adéquates, en veillant à ce que les entreprises publiques et leurs fournisseurs ou concurrents potentiels ne soient ni indument avantagés ni indument désavantagés.

La participation d'entreprises publiques à la passation de marchés publics est un sujet de préoccupation pour les pouvoirs publics des pays déterminés à garantir l'égalité des conditions de concurrence. La législation devrait prévoir des régimes d'appel d'offres qui sont en principe équitables, ouverts et transparents, conformément à la *Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics* [OECD/LEGAL/0411]. La limitation de ces règles à la passation de marchés par les administrations publiques ou leur extension aux marchés des entreprises publiques varie d'un pays à l'autre ; dans tous les cas, il est important que les entreprises publiques fassent preuve de transparence à l'égard des règles et cadres régissant les processus de passation de marchés. Lorsque des entreprises publiques participent à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, les procédures devraient être transparentes, concurrentielles et fondées sur des critères de sélection équitables et objectifs, promouvoir la diversité des fournisseurs et être encadrées par des normes d'intégrité 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 devrait se conformer aux meilleures pratiques en matière de procédures de passation des marchés publics. Les monopoles administrés par des entreprises publiques devraient observer les mêmes règles de passation de marchés que celles s'appliquant au secteur des administrations publiques. En tant qu'acheteurs, les entreprises publiques devraient être encouragées à recourir aux appels d'offres ouverts, mais elles devraient disposer d'une marge d'appréciation concernant le choix de la bonne méthode de passation des marchés à adopter pour leurs activités commerciales si

elles sont en concurrence avec des entreprises du secteur privé dans leur segment de marché, afin de s'assurer qu'elles ne sont pas indument désavantagées. L'utilisation des technologies numériques, telles que la passation dématérialisée de marchés publics, peut être encouragée pour renforcer la transparence et l'intégrité.

III.H. Lorsque les activités économiques exercées par les entreprises publiques ont des incidences sur le commerce, l'investissement ou la concurrence, celles-ci devraient mener toutes leurs activités, autres que l'exécution d'obligations de service public, conformément aux considérations d'ordre commercial. Elles devraient mener toutes leurs activités en adoptant une conduite responsable et en respectant des normes très strictes en matière d'intégrité.

La présente Ligne directrice porte spécifiquement sur les actions ou les activités des entreprises publiques en tant que telles dans le cadre des affaires commerciales. Un nombre croissant d'activités économiques exercées par les entreprises publiques ont ou peuvent avoir une incidence sur le commerce, l'investissement ou la concurrence. Les États devraient être attentifs à l'impact de leurs entreprises publiques sur le commerce, l'investissement ou la concurrence et devraient éviter toute distorsion du marché, en particulier lorsque l'État actionnaire accorde à ces dernières une position favorable sur le marché intérieur, que ces dernières peuvent transformer en avantage concurrentiel sur d'autres marchés connexes.

En raison du rôle important des entreprises publiques dans la plupart des économies nationales et de leurs activités dans des secteurs qui fournissent des services essentiels dans l'intérêt général, tels que les transports, les services d'utilité publique et la finance, la concentration des entreprises publiques dans ces secteurs peut avoir des implications directes sur les conditions de concurrence. Premièrement, l'intervention de l'État dans ces secteurs, en particulier dans celui de l'industrie, joue un rôle important en amont et en aval des chaînes de valeur internationales. Deuxièmement, la plupart de ces secteurs sont caractérisés par un niveau élevé d'échanges et d'investissements internationaux. Troisièmement, les entreprises publiques des industries de réseau fonctionnent souvent comme des structures verticalement intégrées présentant des monopoles dans certaines parties de leurs chaînes de valeur. Par conséquent, elles peuvent avoir un impact sur les conditions d'entrée des concurrents potentiels dans un certain nombre d'activités commerciales.

Dans le même temps, il convient d'apporter une nuance supplémentaire concernant les obligations de service public. À titre d'exception à la règle générale, l'exigence de tenir compte de considérations d'ordre commercial ne devrait pas s'appliquer lorsqu'une entreprise publique assume des obligations de service public. Lorsqu'elle assume des obligations de service public, une entreprise publique ne devrait pas pratiquer de discrimination lors de ses achats ou de ses ventes, sauf en cas de nécessité liée à la nature de ces obligations. Pour une analyse des marchés publics, voir la Ligne directrice III.G et la *Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics*. Toutes les activités économiques et non économiques devraient être menées conformément aux normes de l'OCDE portant sur l'intégrité et la conduite responsable des entreprises.

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 devraient reconnaître les droits de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires et étrangers, et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.

L'État a un intérêt à veiller à ce que tous les actionnaires minoritaires soient traités avec équité dans toutes les entreprises où il a une participation. 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 devrait donc veiller à ce que les autres actionnaires ne le considèrent pas comme un propriétaire opaque, imprévisible et injuste. Au contraire, il devrait se comporter de manière exemplaire et respecter les meilleures pratiques en matière de traitement des actionnaires minoritaires.

IV.A. L'État devrait s'employer à faire appliquer pleinement les *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* lorsqu'il n'est pas le seul actionnaire des entreprises publiques, et toutes les sections applicables aux entreprises publiques lorsqu'il en est le seul actionnaire.

Concernant la protection des actionnaires minoritaires, cela inclut les mesures suivantes :

IV.A.1. L'État et les entreprises publiques elles-mêmes devraient 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 devrait 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 en cas de violation de leurs droits, à un coût raisonnable et sans délai excessif. En outre, les actionnaires privés ne devraient pas être expropriés par l'État actionnaire sans motif valable et sans compensation conforme au marché. Les opérations d'initiés, les manipulations du marché et les opérations pour compte propre abusives devraient 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 *ex ante* des actionnaires minoritaires. Une attention particulière devrait 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 devrait élaborer des orientations portant sur le traitement équitable des actionnaires privés. Elle devrait 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 devrait 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 devraient 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.

IV.A.2. Les entreprises publiques devraient assurer à tous les actionnaires une très grande transparence, notamment la diffusion, simultanée et sur un pied d'égalité, d'informations à jour.

Garantir une très grande transparence est une condition essentielle à la protection des actionnaires. En règle générale, les informations significatives devraient être communiquées simultanément à tous les actionnaires afin de garantir qu'ils bénéficient d'un traitement équitable, y compris les informations relatives à la situation financière, aux performances, à la durabilité, à l'actionnariat et à la gouvernance de l'entreprise publique. Ce principe s'applique également à la notification simultanée et en temps utile d'informations sur les faits nouveaux significatifs qui surviennent entre les rapports réguliers. Tout accord entre actionnaires devrait 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 devraient 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 devraient 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, quelles que soient la qualité et l'exhaustivité du cadre juridique et réglementaire concernant la diffusion d'informations, l'entité actionnaire devrait veiller à ce que toutes les entreprises publiques 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. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que, lorsque les entreprises publiques sont partiellement privatisées, l'État agissant en qualité d'actionnaire ne soit pas plus impliqué dans les décisions de l'entreprise et n'ait pas accès à davantage d'information que ne le prévoit son droit de participation.

IV.A.3. Les entreprises publiques devraient 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, devraient 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. En outre, elles devraient leur fournir des données générales fiables, comparables et suffisantes sur les questions qui feront l'objet d'une décision, afin qu'ils puissent prendre des décisions en connaissance de cause. Le conseil d'administration d'une entreprise publique est chargé de veiller à ce que l'entreprise remplisse ses obligations en matière d'information à l'égard de tous les actionnaires, y compris les investisseurs institutionnels. Ce faisant, les entreprises publiques ne devraient 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. Les dispositions pertinentes des *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* fournissent des orientations supplémentaires à cet égard.

IV.A.4. La participation et l'exercice des droits de vote et des autres droits de tous les actionnaires, y compris les actionnaires minoritaires, aux assemblées générales devraient être facilités de sorte que ceux-ci soient associés aux décisions fondamentales de l'entreprise comme l'élection aux conseils d'administration. Les juridictions devraient permettre la tenue d'assemblées générales auxquelles les actionnaires peuvent assister à distance afin de faciliter la participation et l'engagement des actionnaires, et d'en réduire le coût. Ces assemblées devraient se dérouler selon des modalités garantissant l'accès à l'information et la participation effective de l'ensemble des actionnaires.

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 dominant ou de contrôle, mais la question peut également se poser lorsque l'actionnaire dominant 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 devrait 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 (par exemple, en posant des questions au conseil d'administration, en inscrivant des points à l'ordre du jour des assemblées générales et en proposant des résolutions), des mécanismes spécifiques pourraient être adoptés par les entreprises publiques. Cela peut passer par le recours à des majorités qualifiées pour certaines décisions des actionnaires et, lorsqu'on le jugera utile et en fonction des circonstances, par la possibilité de recourir à des modes de scrutin spécifiques, par exemple des droits de vote cumulatifs. D'autres mesures devraient être incluses pour faciliter les votes

in absentia ou encore développer le recours aux outils électroniques pour réduire les coûts de participation. En outre, la participation des salariés actionnaires aux assemblées générales peut par exemple être facilitée grâce à la collecte de leurs votes par procuration.

Il importe d'évaluer soigneusement les avantages de tout mécanisme spécifique mis en place pour protéger les actionnaires minoritaires. En effet, de tels mécanismes devraient 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 devraient pas l'empêcher d'exercer l'influence légitimement attachée à cette qualité, ni permettre aux actionnaires minoritaires de peser indument sur les décisions prises.

La tenue d'assemblées générales des actionnaires dans un format virtuel ou hybride (lorsque certains actionnaires sont présents physiquement, alors que d'autres assistent à la réunion à distance) peut favoriser un engagement accru des actionnaires en réduisant le temps et le coût de la participation. Le cadre juridique et réglementaire ne devrait pas faire obstacle à la tenue de ces assemblées, pour autant qu'elles soient organisées selon des modalités garantissant l'égalité de traitement, l'accès à l'information et la participation et l'exercice effectifs des droits de vote et des autres droits par l'ensemble des actionnaires. En outre, il y a lieu de veiller scrupuleusement à ce que les assemblées à distance ne réduisent pas, par rapport aux réunions physiques, les possibilités offertes aux actionnaires minoritaires d'intervenir et de poser des questions aux administrateurs et aux dirigeants. Les *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* contiennent d'autres orientations, notamment concernant la sélection et l'utilisation des fournisseurs de plates-formes en ligne.

IV.A.5. Les transactions entre l'État et les entreprises publiques et entre des entreprises publiques devraient 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, y compris les institutions financières publiques, devraient être effectuées conformément à des considérations d'ordre commercial. 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. Les entreprises publiques sont, en général, des entités juridiques autonomes qui devraient être soumises à l'état de droit général dans leur pays d'activité et protégées par celui-ci. L'état de droit devrait s'étendre à la prévention de l'utilisation abusive des entreprises publiques à des fins de financement de la vie politique, de clientélisme ou d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées. 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 devrait 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 l'entreprise.

IV.B. Toutes les entreprises publiques cotées et, dans la mesure du possible, les entreprises publiques non cotées devraient 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 « se conformer ou s'expliquer », et d'autres encore étant contraignants. L'une des prémisses des *Lignes directrices* est que les entreprises publiques devraient être soumises aux normes de bonnes pratiques en matière de gouvernance suivies par les entreprises cotées. Par conséquent, une entreprise publique cotée, ou non, devrait systématiquement se conformer au code national de gouvernance d'entreprise, indépendamment du caractère plus ou moins juridiquement « contraignant » de celui-ci, ce qui permet aux actionnaires, au marché et aux parties prenantes concernées d'évaluer l'alignement d'une entreprise publique sur le code en question.

IV.C. Lorsque des entreprises publiques sont tenues de poursuivre des objectifs de politique publique susceptibles d'avoir un effet important sur les performances, les résultats et la viabilité de l'entreprise, le public et toutes les parties prenantes autres que l'État devraient 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 devrait faire en sorte que les informations significatives relatives à tout objectif de politique publique qu'une entreprise publique est censée atteindre, ainsi que celles relatives à leurs motifs, soient communiquées aux actionnaires privés et au public, conformément aux lois sur la concurrence, dans la mesure où cela peut avoir une incidence sur la valorisation de l'entreprise. Ces informations devraient être communiquées à l'ensemble des actionnaires au moment où ils acquièrent leur participation et être accessibles en permanence et mises à jour pendant toute la durée de détention de cette participation.

IV.D. Lorsqu'une entreprise publique s'engage dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, les parties contractantes devraient veiller à ce que les obligations et 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 ou de règlement des différends. Ces accords ne devraient pas être utilisés comme moyens de forcer ou contraindre le transfert de technologie des partenaires privés vers les entreprises publiques. D'autres normes de l'OCDE relatives à la gouvernance publique des partenariats public-privé et à la gouvernance des infrastructures peuvent s'appliquer. L'une des principales recommandations énoncées dans ces normes 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. Ces projets en coopération et ces co-entreprises mis en place par les entreprises publiques devraient être cohérents avec la politique actionnariale de l'État, sans préjudice du cadre ordinaire du droit des sociétés régissant les pouvoirs et la responsabilité du conseil d'administration de l'entreprise publique.

En outre, les accords formels conclus entre l'État et des partenaires privés ou entre une entreprise publique et des partenaires privés devraient clairement spécifier les responsabilités respectives des partenaires dans l'hypothèse où des événements imprévus surviendraient, et parallèlement, ménager suffisamment de souplesse pour permettre une renégociation du contrat en cas de besoin. Les mécanismes de règlement des différends devraient 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.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE V : DIFFUSION DE L'INFORMATION, TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ

Les entreprises publiques devraient observer des normes rigoureuses en matière de transparence, de redevabilité et d'intégrité, 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 toutes les questions significatives qui ont trait à l'entreprise est primordiale pour renforcer la responsabilité du conseil d'administration et de la direction des entreprises publiques et 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. Ainsi, s'agissant des entreprises publiques de petite taille qui ne servent pas des objectifs de politique publique, les obligations d'information ne devraient pas avoir pour effet de leur conférer un désavantage comparatif. À l'inverse, lorsqu'il s'agit de grandes entreprises ou lorsque l'actionnariat public est principalement motivé par la réalisation d'objectifs de politique publique, les entreprises concernées devraient observer des normes particulièrement strictes de

transparence et de diffusion de l'information sur les questions susceptibles d'avoir un impact substantiel sur les performances de l'entreprise.

V.A. Les entreprises publiques devraient présenter et rendre publiques tous les sujets significatifs les concernant conformément aux normes rigoureuses reconnues au niveau international en matière de comptabilité et de diffusion de l'information, qui peuvent couvrir des domaines de préoccupation majeure pour l'État actionnaire et le grand public. Les canaux de diffusion de l'information devraient permettre au public d'y accéder librement et en temps opportun.

Toutes les entreprises publiques devraient, au moins une fois par an, divulguer toutes les informations significatives les concernant, et les grandes entreprises ainsi que les entreprises cotées devraient pour cela observer des normes de comptabilité et d'information rigoureuses et reconnues au niveau international, ou des normes comptables nationales conformes à ces dernières. Toutes les autres entreprises publiques devraient appliquer ces normes dans la mesure du possible. Les informations significatives peuvent être définies comme celles dont on peut raisonnablement attendre que l'omission ou l'inexactitude influence l'appréciation de la valeur d'une entreprise par un investisseur. Elles peuvent également être définies comme des informations qu'un investisseur raisonnable considérerait comme importantes pour prendre une décision en matière d'investissement ou de vote. Si la communication d'informations par les entreprises devrait être centrée sur les éléments que les investisseurs estiment utiles pour prendre leurs décisions et, éventuellement, juger de la valeur d'une entreprise, elle peut en outre aider le public à mieux comprendre la structure et les activités des entreprises, leur stratégie et leurs performances sur les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprise.

Les sites web facilement accessibles et conviviaux des entreprises offrent également la possibilité d'améliorer la diffusion de l'information et la plupart des pays imposent ou recommandent désormais aux entreprises d'avoir un site web présentant des informations pertinentes et importantes les concernant. Les membres du conseil d'administration des entreprises publiques concernées devraient signer les rapports financiers, et leur directeur général ainsi que leur directeur financier devraient certifier que ces rapports donnent une image fidèle des activités et de la situation financière des entreprises concernées.

Dans la mesure du possible, les autorités compétentes devraient procéder à une analyse des coûts et des avantages pour déterminer quelles sont les entreprises publiques qui devraient être soumises à ces normes rigoureuses et reconnues internationalement de diffusion de l'information. Cela favorise la cohérence et la comparabilité des informations dans l'ensemble du portefeuille. On peut réussir à imposer des normes de grande qualité sur le plan national en les rendant compatibles avec l'une des normes comptables reconnues au niveau international. Cette analyse devrait 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.

Le rapport annuel de l'entreprise ainsi que ses rapports intermédiaires constituent de précieuses sources d'informations pour l'interprétation du résultat financier et du résultat d'exploitation tels qu'ils figurent dans les états financiers certifiés de l'entreprise. Toutes les grandes entreprises publiques devraient produire des états financiers annuels comprenant un bilan, un tableau des flux de trésorerie, un compte de résultat, un tableau de variation des capitaux propres et des annexes. Ces états financiers annuels devraient en principe être établis trois à six mois après la clôture de l'exercice. Les informations qu'ils contiennent devraient être complètes, concises, lisibles et comparables.

Si toutes les entreprises publiques, y compris celles dont les activités sont purement commerciales, mènent leurs activités dans l'intérêt général, la qualité des informations diffusées est d'autant plus essentielle que l'entreprise sert des objectifs de politique publique importants. Cette rigueur s'impose tout particulièrement dès lors qu'elle a un impact significatif sur le budget de l'État ou sur les risques qu'il encourt, sur des questions liées à la durabilité, ou sur les marchés mondiaux.

En tenant dûment compte de leur capacité et de leur taille, les entreprises publiques devraient être soumises aux mêmes obligations d'information que les sociétés cotées. Leurs obligations en matière de diffusion d'information ne devraient pas porter atteinte à la confidentialité essentielle des informations

concernant une entreprise et ne devraient pas non plus les placer dans une position défavorable par rapport à leurs concurrents privés. Les entreprises publiques devraient rendre compte de toutes les questions significatives qui ont trait à l'entreprise, comme leurs résultats financiers et d'exploitation, des informations non financières, leur politique en matière de rémunération et la rémunération effective des administrateurs et des principaux dirigeants, les transactions avec des parties liées, y compris avec le gouvernement et des entités liées, et les structures et politiques de gouvernance. Elles devraient déclarer si elles observent un code de gouvernance d'entreprise et si oui, lequel. Pour la diffusion d'informations sur les résultats, l'adhésion à des normes internationalement acceptées est considérée comme une bonne pratique.

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

V.A.1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation, ainsi que sur tout mandat assigné 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, ses objectifs devraient 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 devraient rendre compte de la façon dont elles remplissent leurs objectifs en publiant des indicateurs de performance essentiels. Lorsqu'une entreprise publique poursuit aussi des objectifs de politique publique, elle devrait rendre compte de la façon dont elle y parvient.

V.A.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 obligations de service public.

À l'instar des sociétés privées, les entreprises publiques devraient publier des informations sur leurs résultats financiers et leurs résultats d'exploitation. Ces informations peuvent par exemple inclure les principaux états financiers à savoir le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et les notes aux états financiers, ainsi que d'autres données financières clés que l'entreprise estime pertinentes, comme le montant des dividendes et de la dette (y compris des informations sur l'encours de dette, le profil des échéances et la ventilation par monnaies), le capital utilisé, l'EBITDA, le rendement des fonds propres, le rendement de l'actif, le ratio de fonds propres, les investissements, les distributions de dividendes, le ratio d'endettement financier et d'autres chiffres clés comme le nombre d'employés, ainsi que les performances au regard d'objectifs de parité et de diversité, le cas échéant. Il convient de préciser la norme d'information (IFRS ou autre) utilisée. Les informations fournies devraient permettre au lecteur d'évaluer les principales données financières liées aux activités commerciales et non commerciales. Les principaux chiffres relatifs aux performances financières devraient en outre être accompagnés d'informations suffisantes pour permettre aux actionnaires de comprendre la réalité derrière ces chiffres, ainsi que la façon dont ils sont calculés et dont ils s'articulent avec les états financiers qu'ils accompagnent. En outre, lorsque les entreprises publiques sont investies d'obligations de service public, les informations relatives aux coûts des activités concernées devraient être communiquées. Toute compensation accordée aux entreprises publiques, y compris au titre d'obligations de service public, par le biais de subventions, d'avantages en nature ou de toute autre contrepartie, devrait en outre être quantifiable et rendue publique, de même que ses éventuelles incidences sur l'équité des règles du jeu et sa raison d'être. Il est également recommandé, à titre de bonne pratique, d'assortir les états financiers d'un rapport sur le contrôle interne

des données financières. Parallèlement, l'entité actionnaire devrait veiller à ce que les obligations supplémentaires en matière d'information imposées aux entreprises publiques ne pèsent pas indûment sur leurs activités économiques.

V.A.3. La structure de gouvernance, la structure du capital, le statut juridique et la répartition des droits de vote de l'entreprise ou du groupe, ainsi que de toute filiale importante, 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 sur les flux de trésorerie et de leurs droits de vote. On devrait également savoir avec précision qui détient les droits de propriété 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, devrait aussi être déclaré. L'existence de dispositifs de contrôle tels que des pactes d'actionnaires devrait être divulguée, bien que leur contenu puisse être en partie protégé en vertu de règles de confidentialité.

Les entreprises publiques devraient publier toute autre information pertinente sur leur structure organisationnelle, par exemple sur leurs filiales et autres sociétés apparentées d'importance significative, et sur toute autre entité dans laquelle elles détiennent une participation, sont représentées ou interviennent. Elles devraient préciser notamment le pourcentage de leur participation dans chaque filiale ou holding, et les pays dans lesquels elles ont été constituées ainsi que ceux dans lesquels elles mènent des activités. Les structures de groupe complexes sont susceptibles d'accroître l'opacité inhérente aux transactions entre parties liées et d'augmenter les possibilités de contournement des obligations de diffusion d'informations. Une attention particulière devrait être portée à l'identification de toutes les parties liées dans les juridictions qui se caractérisent par des structures de groupe complexes impliquant des entreprises cotées.

V.A.4. La rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants.

Il importe que les entreprises publiques observent une très grande transparence pour ce qui est de la rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants, et que les informations qu'elles diffusent soient de préférence individualisées. Tout manquement à l'obligation 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. On attend généralement des entreprises publiques qu'elles divulguent, en temps opportun, les informations sur la politique de rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants, y compris les modifications significatives apportées à celle-ci, ainsi que le niveau ou le montant des rémunérations, sur une base normalisée permettant d'établir des comparaisons. Le cas échéant, ces informations devraient comprendre, entre autres, les dispositions en matière de dénonciation de contrat et de départ en retraite, et tout avantage spécifique, régime d'intéressement ou rémunération en nature accordé aux administrateurs et aux principaux dirigeants. Le recours à des indicateurs de durabilité pour la rémunération peut également justifier la diffusion d'informations permettant aux actionnaires d'évaluer dans quelle mesure ces indicateurs sont corrélés à des risques significatifs en matière de durabilité et incitent à adopter une vision à long terme.

V.A.5. La composition du conseil d'administration et ses administrateurs, y compris leurs qualifications et la procédure de nomination des administrateurs, 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 ou de l'État et, le cas échéant, leur qualité d'administrateur indépendant.

La transparence totale sur les qualifications des membres du conseil d'administration est particulièrement importante pour les entreprises publiques, et il convient sur ce point de respecter scrupuleusement les

Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques. Dans les entreprises publiques entièrement détenues par l'État, la sélection et la nomination des administrateurs 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 sélection et 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.

De nombreuses juridictions imposent ou recommandent que la composition des conseils d'administration soit rendue publique, y compris les informations relatives à la diversité de genre. Cette diffusion d'informations peut également être étendue à d'autres critères comme l'âge et d'autres éléments d'ordre démographique, en plus de l'expérience professionnelle et de l'expertise. Par ailleurs, certaines juridictions ayant intégré ce type d'obligations ou de recommandations à leur code demandent que la diffusion des informations soit fondée sur le principe « se conformer ou s'expliquer ». Dans certains cas, elles étendent la divulgation de ces informations aux principaux dirigeants et aux autres postes de direction. Les politiques visant à promouvoir la diversité des administrateurs et des dirigeants devraient également être rendues publiques.

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

Le fait pour les entreprises publiques de ne pas clairement identifier, évaluer, contrôler ou suivre les risques donne lieu à de graves difficultés. En l'absence de communication d'informations adéquates sur les facteurs de risque significatifs, les entreprises publiques peuvent donner une image faussée de leur situation financière, de leurs performances globales ou du potentiel de création de valeur à long terme. Cela peut dès lors aboutir à des décisions stratégiques inadaptées ainsi qu'à des pertes financières inattendues. Les facteurs de risque significatifs devraient être rendus publics en temps opportun et à intervalles suffisamment rapprochés.

Afin de donner des informations adéquates sur la nature et l'ampleur de l'ensemble des risques auxquels elles sont exposées dans le cadre de leurs activités, les entreprises publiques devraient se doter d'un système solide de gestion des risques. Elles devraient rendre compte des risques encourus conformément aux normes les plus récentes. 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. Les *Lignes directrices* prônent la diffusion d'informations suffisantes et complètes pour que les actionnaires et les autres utilisateurs soient pleinement informés des risques raisonnablement prévisibles auxquels l'entreprise publique est exposée. La diffusion d'informations relatives aux risques est d'autant plus efficace qu'elle est adaptée à la société et au secteur d'activité concerné. La diffusion d'informations sur les dispositifs de surveillance et de gestion des risques passe de plus en plus couramment pour une bonne pratique, de même que la diffusion d'informations sur la nature et l'efficacité des processus de diligence raisonnable qui y sont associés.

Tous les actionnaires, étatiques ou non, ont besoin d'informations sur les facteurs de risque significatifs et raisonnablement prévisibles, à savoir : les risques spécifiques à une branche d'activité ou aux zones géographiques dans lesquelles opère l'entreprise, la dépendance de l'entreprise vis-à-vis des matières premières et des chaînes d'approvisionnement, les risques encourus sur les marchés de capitaux, notamment les risques de taux ou de change, les risques liés aux instruments dérivés et aux opérations hors bilan, les risques liés à la conduite des entreprises notamment en matière de corruption ainsi que dans les domaines des droits humains et de l'emploi, les risques touchant à la sécurité numérique et autres risques de nature technologique, les risques budgétaires, et les risques dans le domaine de la durabilité, notamment ceux liés au changement climatique. La divulgation d'informations sur les risques peut également couvrir d'autres événements géopolitiques majeurs comme les pandémies, l'innovation, les liens avec des programmes nationaux de développement, ainsi que l'égalité des genres et la diversité. Enfin, les entreprises du secteur des industries extractives devraient 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.

Les informations concernant les facteurs de risque significatifs prévisibles peuvent être particulièrement utiles pour les actionnaires et les parties prenantes lorsque l'entreprise publique évolue dans des secteurs récemment libéralisés et connaissant une internationalisation croissante, dans une nouvelle juridiction, ou dans un secteur à haut risque, où elle se trouve confrontée à toute une série de risques nouveaux ou différents, notamment ceux énumérés ci-dessus.

V.A.7. Les aides financières directes et indirectes 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 ou de la participation à des co-entreprises.

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. Les informations divulguées devraient comporter des détails sur les éventuels objectifs financiers assignés par le gouvernement à l'entreprise publique, notamment en ce qui concerne la structure du capital, la rentabilité et les dividendes, ainsi que sur les aides publiques ou subventions perçues par l'entreprise, les prêts budgétaires ou toute garantie accordée par l'État ou par une autre entreprise publique pour les activités de l'entreprise publique en question, et tout engagement pris par l'État pour le compte d'une entreprise publique. Les paiements versés par les entreprises publiques au budget de l'État devraient également figurer parmi les informations sur les transactions avec l'État, dont les impôts, dividendes, redevances et autres versements. En ce qui concerne les garanties et les rétrocessions de prêt, les entreprises publiques devraient en préciser les conditions contractuelles (notamment les dates de début et d'échéance, la devise originale, les montants engagés, la dette remboursée, l'encours de dette, le tableau d'amortissement, et le montant et le type de taux d'intérêt). Les normes en matière d'information devraient être conformes aux obligations légales en vigueur, notamment aux règles sur 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 prêts budgétaires et des garanties publiques en vue d'étayer les procédures budgétaires est considéré comme une bonne pratique.

Les partenariats public-privé et les co-entreprises devraient également faire l'objet d'une communication adéquate. 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.

V.A.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, devraient être rendues publiques. Les communications faites dans ce cadre devraient contenir toutes les informations nécessaires pour évaluer l'équité et l'opportunité de ces transactions. La notion de partie liée devrait au moins englober les entités contrôlées ou contrôlées conjointement par la société, les actionnaires significatifs, y compris les membres de leurs familles ainsi que les principaux cadres de direction. Si la définition de la notion de partie liée énoncée dans les normes internationalement acceptées constitue une référence utile, le cadre de gouvernance d'entreprise des entreprises publiques devrait permettre de veiller à ce que l'ensemble des parties liées soient convenablement identifiées et que, dans les cas où certaines parties liées ont des intérêts spécifiques dans ces transactions, les transactions significatives effectuées avec des filiales consolidées soient également rendues publiques. 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. Les entreprises publiques devraient également divulguer toute

opération ou relation contractuelle significative avec des institutions financières détenues par l'État en raison du risque élevé de conflits d'intérêts.

V.A.9. Informations sur les passifs significatifs tels les contrats de prêt, y compris le risque de non-respect des clauses restrictives.

En tenant dûment compte de la confidentialité commerciale, les entreprises publiques devraient en outre divulguer des informations sur les passifs significatifs tels que les contrats de prêt, y compris sur le risque de non-respect des clauses restrictives, en se conformant aux normes applicables. Dans des conditions normales, les actionnaires et les administrateurs contrôlent la plupart des décisions prises par l'entreprise publique. Néanmoins, la marge de manœuvre des dirigeants et des actionnaires peut être sensiblement réduite par certaines dispositions figurant dans les contrats obligataires et autres contrats de prêt, comme les clauses qui limitent les distributions de dividendes, conditionnent la cession des principaux actifs à l'accord des créanciers ou pénalisent les débiteurs si le ratio d'endettement financier dépasse un seuil prédéterminé. De plus, les entreprises publiques peuvent, en cas de tensions financières, mais avant de déclarer faillite, choisir de négocier une dispense de respect d'une clause, dès lors que les créanciers existants sont susceptibles de demander des changements dans l'activité. Par conséquent, la diffusion en temps voulu d'informations significatives sur les contrats de prêt, notamment sur les conséquences de risques significatifs de violations de leurs clauses, et sur la probabilité qu'elles surviennent, conformément aux normes applicables, est nécessaire pour permettre aux investisseurs de comprendre les risques opérationnels qui pèsent sur une entreprise publique.

V.A.10. Toute information relative à la durabilité.

Les entreprises publiques devraient publier des informations significatives sur les politiques, les activités, les risques, les objectifs et les indicateurs de performance liés aux questions de durabilité, en se conformant à des normes rigoureuses et reconnues au niveau international, comme l'explique plus amplement le chapitre VII.C.

V.B. Les entreprises publiques devraient se doter de mécanismes leur permettant d'identifier, de gérer et de maîtriser les risques et d'en rendre compte. De tels mécanismes devraient être considérés comme indispensables à la réalisation des objectifs et devraient donc incorporer un dispositif cohérent et complet de contrôle interne et de programmes ou mesures de déontologie et de conformité.

La gestion des risques est une composante essentielle de la gouvernance d'entreprise et est étroitement liée à la stratégie de l'entreprise. Le système de gestion des risques est mis en place pour permettre aux entreprises publiques d'identifier, de gérer et de rendre compte des risques qui pèsent sur la réalisation de leurs objectifs opérationnels et financiers. Les processus de gestion des risques indiquent l'usage que l'entreprise publique peut faire des contrôles internes pour gérer les risques et en atténuer l'impact potentiel, promouvoir l'intégrité en son sein et encourager le respect des lois et réglementations applicables.

Le système de gestion des risques devrait faire l'objet d'un suivi régulier de la part du conseil d'administration, et être réévalué et adapté en fonction des circonstances spécifiques à chaque entreprise publique, le but étant d'assurer et de garantir dans la durée la pertinence et la performance des contrôles, des politiques et des procédures internes. Bien qu'il puisse recevoir le soutien de comités spécialisés, généralement le comité d'audit ou un organe équivalent, et parfois le comité des risques, le conseil d'administration reste collectivement responsable de l'efficacité du système de gestion des risques et des contrôles internes qui s'y rapportent. Une séparation des tâches devrait être assurée entre la surveillance assumée par le conseil d'administration, la fonction qui gère les risques, et celle qui fournit une assurance indépendante au sein de l'entreprise publique (par exemple, l'audit interne). Les représentants des entreprises publiques chargés de l'évaluation des risques au sein de l'entreprise devraient disposer de pouvoirs suffisants pour remplir leur fonction.

En tenant compte de la capacité et de la taille de l'entreprise, le système de gestion des risques devrait comporter des évaluations des risques qui soient conduites régulièrement, adaptées à l'entreprise publique en question, et conformes aux bonnes pratiques présentées dans les dispositions des *Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques* consacrées à ce sujet. Le système de gestion des risques de l'entreprise publique devrait couvrir les risques externes significatifs qui revêtent une pertinence pour l'entreprise tels que les crises sanitaires, les perturbations de la chaîne d'approvisionnement et les tensions géopolitiques. Ces cadres devraient fonctionner de manière préventive (ex ante) (car les entreprises devraient renforcer leur résilience dans l'éventualité d'une crise) et réactive (ex post) (car elles devraient pouvoir mettre en place des processus de gestion de crise dès la survenue d'un événement négatif imprévu). Le système de gestion des risques devrait être assorti d'un devoir de diligence fondée sur les risques afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les impacts négatifs, réels ou potentiels, des activités de l'entreprise et de rendre compte des mesures prises en ce sens, conformément aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*.

Les processus de gestion des risques servent de base à l'établissement et au maintien des contrôles internes, des règles déontologiques et des programmes ou mesures de conformité. Conformément aux dispositions applicables en matière de contrôle interne des *Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques*, ces mécanismes de conformité devraient être applicables à tous les niveaux de hiérarchie au sein de l'entreprise et à toutes les entités sur lesquelles l'entreprise publique exerce un contrôle effectif, notamment ses filiales. Ils peuvent comprendre, entre autres, l'élaboration de codes de conduite ou équivalent et leur intégration dans les politiques de ressources humaines et autres politiques pertinentes de l'entreprise, ainsi que l'établissement de règles et de procédures claires, telles que la protection des lanceurs d'alerte, afin de permettre le signalement des sujets de préoccupation au conseil d'administration sans crainte de représailles. Ils devraient s'étendre, dans la mesure du possible, aux tiers. Les structures d'incitation mises en place par l'entreprise devraient concorder avec les normes éthiques et professionnelles de sorte que l'adhésion aux valeurs qu'elle prône soit récompensée, et que les manquements à la loi aient des conséquences ou donnent lieu à des sanctions dissuasives.

Le système de gestion des risques et l'ensemble des contrôles internes associés devraient en outre aider l'entreprise publique à se conformer au droit applicable, notamment en matière de conduite responsable des entreprises, de droits humains, d'emploi, de sécurité numérique, de fiscalité, de concurrence, de confidentialité des données et de protection des données personnelles, de santé et de sécurité, et de durabilité. Est ici également visée la conformité aux lois incriminant la corruption d'agents publics étrangers, comme l'exige la *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales* [OECD/LEGAL/0293], ainsi que d'autres formes de corruption active et passive.

Les contrôles internes, les règles déontologiques et les programmes ou mesures de conformité devraient également s'appliquer aux filiales et, dans la mesure du possible, aux tierces parties, notamment aux agents et autres intermédiaires, aux consultants, aux représentants, aux distributeurs, aux sous-traitants et fournisseurs ainsi qu'aux partenaires dans des consortiums et des co-entreprises.

V.C. Les entreprises publiques devraient mettre en place un organe d'audit interne doté des capacités, de l'autonomie et du professionnalisme nécessaires pour s'acquitter dûment de ses tâches. Cet organe devrait être placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société, le cas échéant, auxquels il devra rendre compte.

Le rôle et les fonctions de l'audit interne varient d'une juridiction à l'autre, mais ils comprennent le plus souvent l'évaluation de la gouvernance, de la gestion des risques et des processus de contrôle interne de l'entreprise publique. Comme les grandes sociétés cotées, les grandes entreprises publiques devraient en principe se doter d'une fonction de contrôle interne. Selon leur taille, leur structure, leur complexité et leur profil de risque, les autres entreprises publiques sont encouragées, dans la mesure du possible, à se doter d'une fonction d'audit interne.

Cette fonction peut jouer un rôle essentiel en apportant au comité d'audit du conseil d'administration ou à un organe équivalent un soutien continu dans la surveillance globale qu'il exerce sur les contrôles internes et les activités de l'entreprise. L'intervention des auditeurs internes est garante de l'efficacité et de la solidité du processus de diffusion d'informations. En particulier, ils peuvent évaluer l'exhaustivité, l'intégrité, l'exactitude, l'opportunité et la fréquence de communication des informations significatives. Il convient qu'ils prennent les dispositions nécessaires pour s'assurer que la direction de l'entreprise dispose de procédures pour réunir, présenter et divulguer des informations suffisamment détaillées. Il est de bonne pratique d'élaborer une charte d'audit interne définissant l'objectif, les rôles, les responsabilités et les procédures de la fonction d'audit interne.

Il incombe au conseil d'administration de veiller à ce que l'entreprise publique institue une fonction d'audit interne. Afin de garantir leur indépendance et leurs prérogatives, les auditeurs internes devraient rendre compte directement au conseil d'administration et à son comité d'audit. Ils devraient pouvoir accéder librement à l'ensemble des registres de l'entreprise, et ne devraient pas souffrir de limitations quant à l'étendue de leurs activités. Ils devraient en outre 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. À des fins d'intégrité et de redevabilité, la stature, l'indépendance, les ressources et les performances de la fonction d'audit interne devraient être rendus publics par le comité d'audit.

Les rôles de l'audit interne et de l'audit externe devraient être clairement définis de sorte que le conseil puisse recevoir une assurance de qualité optimale pour superviser la gestion des risques de l'entreprise. Il convient également d'encourager les consultations entre auditeurs externes et auditeurs internes. Les conclusions significatives des auditeurs internes devraient être communiquées au conseil d'administration et, le cas échéant, à son comité d'audit. Il est considéré de bonne pratique que le responsable de l'audit interne atteste, une fois par an, de l'objectivité de la fonction d'audit interne auprès du conseil d'administration. Il devrait en outre faire part des incidents qui peuvent avoir compromis cette objectivité et des mesures ou garanties mises en place pour y remédier.

V.D. Une vérification externe des comptes devrait être conduite chaque année, conformément aux normes internationalement reconnues en matière d'audit, d'éthique et d'indépendance, par un auditeur indépendant, compétent et qualifié, chargé de donner au conseil d'administration et aux actionnaires l'assurance raisonnable que les états financiers des entreprises publiques sont préparés, pour tous les aspects significatifs, conformément à un cadre d'information financière applicable. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État et par une fonction d'audit interne ne saurait se substituer au recours à des auditeurs externes indépendants.

Il est de l'intérêt du 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 devraient publier des états financiers en respectant les normes de comptabilité et de vérification des comptes correspondant aux pratiques exemplaires.

Pour renforcer la confiance dans l'information fournie par les entreprises publiques, l'État devrait, en plus de ces contrôles spécifiques, soumettre les grandes entreprises publiques à des audits externes menés conformément à des normes internationalement reconnues en matière d'audit, d'éthique et d'indépendance.

L'auditeur externe indépendant formule un avis quant à la fidélité avec laquelle les états financiers rendent compte des aspects significatifs de la situation financière et des résultats de l'entreprise publique, au regard d'un cadre pertinent de rapport financier. Dans certaines juridictions, les auditeurs externes sont également tenus de rendre compte de la gouvernance de la société ou des contrôles internes portant sur l'information financière.

Si les normes applicables en matière d'éthique et d'indépendance ne les prévoient pas, des procédures adéquates devraient être instaurées pour choisir les auditeurs externes, qui devraient impérativement être indépendants de l'entreprise publique et de ses filiales, ainsi que de sa direction et des actionnaires

significatifs (en l'occurrence, l'État). Ils devraient en outre 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 assure une supervision scrupuleuse 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 (que ce soit des associés d'un cabinet d'audit ou des cabinets d'audit eux-mêmes) ou le lancement d'appels d'offres pour les missions d'audit externe.

La pratique consistant à choisir des auditeurs externes recommandés par un comité d'audit indépendant du conseil d'administration ou par un organe équivalent, et à les faire élire, nommer ou approuver soit par ce comité/organe, soit directement par l'assemblée générale des actionnaires peut être considérée comme une bonne pratique dans la mesure où elle confirme sans ambiguïté que l'auditeur externe devrait rendre compte aux actionnaires. En fonction de la législation, l'entité actionnaire peut être habilitée à proposer, élire ou même nommer les auditeurs externes à l'occasion de l'assemblée générale annuelle des actionnaires. Toutefois, elle devrait rendre compte directement à un comité d'audit indépendant ou à un organe équivalent de l'entreprise qui supervise l'ensemble des relations avec l'auditeur externe et peut également jouer un rôle dans la nomination, la reconduction et la rémunération des auditeurs externes. Des dispositions supplémentaires des *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, notamment en ce qui concerne la qualification des auditeurs, trouvent également à s'appliquer.

En outre, l'audit externe ne devrait pas être confondu avec les activités d'audit ou de contrôle interne, ni s'y substituer. Les entreprises publiques devraient s'efforcer de faire contrôler leurs états financiers selon le même calendrier que les sociétés cotées. Les rapports des auditeurs externes indépendants devraient être joints au rapport annuel de l'entreprise et divulgués publiquement dans leur intégralité et dans un délai raisonnable, conformément aux cadres applicables en matière de rapports. Des avis avec réserves répétés devraient être considérés comme des signaux d'alerte.

Même lorsque leurs vérifications portent à la fois sur l'entreprise publique et l'entité actionnaire, les instances de vérification des comptes de l'État et autres organes de contrôle internes à l'administration, telles les institutions « supérieures » de contrôle des finances publiques spécialisées, ne suffisent pas à garantir la qualité et l'exhaustivité des informations comptables, et ont pour mission de contrôler l'utilisation des deniers publics et des ressources budgétaires et non les activités de l'entreprise publique au sens large. Les conclusions de l'institution supérieure de contrôle devraient être débattues au parlement en temps opportun compte tenu du cycle budgétaire, et rendues publiques.

V.E. L'entité actionnaire devrait diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises, couvrant les questions significatives, y compris les informations relatives à la durabilité, aux aspects de la gouvernance, ainsi qu'à la réalisation des objectifs de politique publique. Les informations devraient donner une image complète, claire et fiable du portefeuille des entreprises publiques et être de qualité, comparables, concises et accessibles au public, y compris par le biais des moyens de communication numérique.

L'entité actionnaire devrait produire un rapport agrégé couvrant l'ensemble des entreprises publiques ayant un poids économique important et en faire un instrument essentiel de diffusion de l'information auprès du grand public, du parlement et des médias. Ce rapport devrait 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. 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. Cela permet d'améliorer la définition d'indicateurs et, partant, la surveillance et l'évaluation de la réalisation de la stratégie, des objectifs et des attentes de la fonction actionnariale, et peut renforcer les systèmes de gestion des performances dès lors que les rapports incluent une évaluation de la réalisation des attentes des différentes entreprises publiques, y compris au regard des objectifs fixés par l'entité actionnaire, et, le cas échéant, indiquent l'aide non commerciale fournie.

L'exercice devrait déboucher sur un rapport annuel agrégé reprenant les informations importantes et publié par l'État. Ce rapport dresse un tableau complet du portefeuille d'entreprises publiques, de sa taille

et de sa répartition sectorielle, le cas échéant, ainsi que des résultats du portefeuille et des entreprises publiques au niveau individuel pour la période considérée, en comparaison des performances passées. Il peut également comporter certains éléments prospectifs qui sous-tendent la création de valeur dans le secteur de ces entreprises. Il a non seulement vocation à livrer une vue d'ensemble de la valeur du secteur, le cas échéant, et à couvrir les performances financières et la valeur de chaque entreprise publique, mais devrait également inclure des informations sur leurs performances au regard des principaux indicateurs non financiers pertinents. Il devrait comporter à tout le moins une indication de la valeur totale du portefeuille des participations de l'État. Il devrait aussi comprendre une déclaration générale sur la politique de l'État actionnaire et des informations sur la façon concrète dont l'État a mis en œuvre cette politique. Des informations relatives à l'organisation de la fonction actionnariale devraient également être communiquées, notamment sur la composition des organes de direction et sur la sélection, la nomination, les qualifications et la rémunération de leurs membres, de même qu'une vue d'ensemble de l'évolution 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 devrait 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, la part de l'emploi et d'autres informations sur les pratiques environnementales, sociales et de gouvernance. La publication d'informations agrégées sur les questions de durabilité se rapportant au portefeuille d'entreprises publiques, ainsi que l'analyse et la publication systématiques de ses risques et opportunités en matière de durabilité, peuvent contribuer à une compréhension plus éclairée des attentes définies dans ce domaine et de la façon dont le portefeuille, dans son ensemble, s'aligne sur les engagements nationaux au sens large. Les rapports annuels agrégés devraient inclure des indicateurs clés qui soient mesurables dans le temps. Si les risques budgétaires constituent un facteur d'explication important de la performance globale du portefeuille, les entités actionnaires pourraient identifier les principales sources de ces risques menaçant le portefeuille et analyser les principaux facteurs de risque du portefeuille par secteur ou par entreprise. L'entité actionnaire devrait 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. Le rapport devrait de plus contenir des informations sur les derniers changements touchant le portefeuille, notamment les évolutions législatives.

Il conviendrait également de fournir des informations sur les méthodes utilisées pour agréger les données. Le rapport agrégé pourrait en outre contenir des informations individualisées sur les très grandes entreprises publiques. Il importe de souligner que le rapport agrégé ne devrait pas faire double emploi avec les rapports d'ores et déjà exigés, comme les rapports annuels au parlement, mais qu'il devrait 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. Il est important que le rapport annuel agrégé soit transparent quant aux normes d'information imposées aux entreprises publiques et à celles utilisées par l'entité actionnaire pour présenter les informations consolidées concernant le portefeuille. Les normes d'information internationalement reconnues, telles que les normes IFRS, peuvent également être appliquées, si possible, lors de la compilation des informations relatives aux entreprises publiques du portefeuille. Si toutes les entreprises du portefeuille n'utilisent pas les mêmes normes comptables ou si la qualité de l'information financière varie d'une entreprise à l'autre, il convient également de le préciser et de l'expliquer, dans l'objectif de fournir une image fidèle, claire et cohérente du portefeuille sur le plan financier.

Les bonnes pratiques voudraient que le rapport agrégé prenne la forme d'un rapport narratif annuel contenant des informations sur les performances des entreprises du portefeuille. Certaines juridictions peuvent produire un rapport agrégé annuel dans le cadre des rapports soumis régulièrement au parlement ou de la procédure budgétaire annuelle. D'autres peuvent diffuser en ligne un tableau de bord présentant des indicateurs financiers (et non financiers) qui, selon son niveau de détail, peut remplir la même fonction. Les rapports ponctuels ne sont en principe pas considérés comme remplissant la même fonction sur le plan de la transparence et de la redevabilité que le rapport agrégé « classique ». Le recours aux technologies numériques peut permettre d'ajouter des fonctionnalités grâce auxquelles les utilisateurs peuvent interagir avec les données en effectuant des recherches et en téléchargeant les données sous

forme agrégée ou non. Il convient que le rapport annuel agrégé soit mis à la disposition du public afin de faciliter l'accès à l'information. De nombreuses entités actionnaires disposent de sites web prenant la forme de guichets uniques sur lesquels elles diffusent des informations se rapportant à l'organisation de la fonction actionnariale et à la politique actionnariale en général, ainsi que le rapport annuel agrégé.

En outre, le rapport annuel agrégé peut être un élément important du cadre général de responsabilité de l'entité actionnaire lorsqu'il constitue le mécanisme utilisé pour rendre compte au parlement ou à d'autres organes représentatifs.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE VI : COMPOSITION ET RESPONSABILITÉS DES CONSEILS D'ADMINISTRATION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'État devrait veiller à ce que le conseil d'administration d'une entreprise publique soit doté des pouvoirs, des compétences et de l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la gestion des risques, d'une part, et de la direction, d'autre part. Le conseil d'administration devrait agir en toute intégrité, promouvoir ce principe, et être tenu responsable des décisions qu'il prend.

Les conseils d'administration occupent une place centrale dans la gouvernance des entreprises publiques. Dans celles qui sont entièrement détenues par l'État ou dont l'État est l'actionnaire majoritaire, ils servent de relais entre l'État en tant qu'actionnaire, les autres actionnaires et l'entreprise. Ils sont responsables en dernier ressort, en raison du devoir de loyauté auquel ils sont tenus, des performances de l'entreprise publique, des intérêts de leurs actionnaires, et de la prise en compte, notamment, des intérêts des parties prenantes.

Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'en accroître la qualité et l'efficacité afin d'assurer une gouvernance d'entreprise de très grande qualité. L'État devrait, en fonction de son niveau de participation et de contrôle, s'assurer que l'entreprise publique est dotée d'un conseil d'administration puissant, capable d'agir dans l'intérêt de l'entreprise 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 respecte et promeuve le principe d'intégrité.

VI.A. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Le rôle et les missions du conseil d'administration d'une entreprise publique devraient être clairement définis par la législation, de préférence en conformité avec le droit des sociétés. Les administrateurs devraient agir en toute connaissance de cause, de bonne foi, avec toute la diligence et le soin requis et dans l'intérêt de l'entreprise et de ses actionnaires, en prenant en compte les intérêts des parties prenantes.

Il convient de définir explicitement les responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique dans les textes législatifs et réglementaires, dans la stratégie actionnariale de l'État et dans les statuts de la société. Il est essentiel et il devrait être clairement souligné que tous les administrateurs ont l'obligation juridique d'agir au mieux des intérêts de l'entreprise et de traiter de façon équitable tous les actionnaires. Il est de bonne pratique que les conseils d'administration tiennent compte, entre autres, des intérêts des parties prenantes, notamment lorsqu'ils prennent des décisions commerciales dans l'intérêt de la réussite et de la performance à long terme de l'entreprise, ainsi que dans l'intérêt de ses actionnaires. Il est également fondamental pour les administrateurs qui travaillent au sein d'un groupe d'entreprises : même lorsqu'une entreprise est contrôlée par une autre entreprise, le devoir de loyauté des administrateurs est en effet un devoir vis-à-vis de l'entreprise et de tous ses actionnaires, et non vis-à-vis de l'entreprise qui contrôle le groupe. La responsabilité collective et individuelle des administrateurs devrait être clairement affirmée. Il ne devrait y avoir aucune différence dans les responsabilités des différents administrateurs,

qu'ils soient proposés ou 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 davantage responsabiliser le conseil d'administration et lui permettre de fonctionner efficacement, celui-ci devrait se conformer aux bonnes pratiques définies 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 réduit permet de vraies discussions stratégiques et est moins porté à avaliser systématiquement les décisions de la direction. Il convient d'adjoindre aux états financiers annuels un rapport des administrateurs soumis au contrôle des auditeurs externes. Ce rapport devrait livrer des informations et des commentaires sur l'organisation, les résultats financiers et non financiers, les facteurs de risque significatifs, les aspects de durabilité, les événements marquants, les relations avec le personnel et autres parties prenantes, et les effets des instructions émanant de l'entité actionnaire.

VI.B. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait exercer effectivement sa fonction d'examen et d'orientation de la stratégie de l'entreprise et de surveillance de la direction dans le cadre d'attentes et de mandats de large portée définis par les actionnaires. Il devrait avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général. Il devrait aligner les niveaux de rémunération des dirigeants sur les intérêts à long terme de l'entreprise et de ses actionnaires.

Pour assumer sa fonction, le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait 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 ; (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 des droits humains, de la lutte contre la corruption, de l'égalité des chances, de l'emploi, de la sécurité numérique, de la protection des données personnelles et de la confidentialité des données, de la concurrence, de l'environnement, de la fiscalité, de la santé et de la sécurité ; (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 ; (v) l'évaluation et le suivi des performances de la direction ; et (vi) la fixation de la rémunération du directeur général et la surveillance de l'efficacité des plans de succession pour les postes de dirigeants, dans l'optique d'assurer la continuité des activités et des politiques publiques. Outre les mécanismes d'urgence, la planification des remplacements pourrait également constituer un outil stratégique à long terme pour accompagner le développement des talents et la diversité.

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 l'entreprise. Ce rôle peut parfois être assumé en parallèle ou en concertation avec l'entité actionnaire et d'autres actionnaires. Même dans de telles situations, il est de bonne pratique que le conseil assume en dernier ressort la responsabilité de la procédure de sélection du directeur général. L'État devrait indiquer expressément qu'il attend du conseil d'administration qu'il applique des normes strictes concernant le recrutement et le comportement des hauts dirigeants et des autres membres de la direction, qui devraient être nommés en fonction de critères professionnels.

Si, contrairement à cette préconisation, l'État joue un rôle décisif dans la nomination des directeurs généraux des entreprises qu'il détient totalement, il faut veiller spécifiquement à ce que les nominations soient fondées sur des critères de professionnalisme, qu'elles suivent une procédure de sélection concurrentielle conduite par le conseil d'administration, à l'image de toutes les autres procédures de nomination, et que les périodes de nomination soient indépendantes des cycles électoraux.

En ce qui concerne plus particulièrement les grandes entreprises publiques se livrant à des activités économiques, le recours à des experts indépendants pour gérer la procédure de nomination des principaux dirigeants est considéré comme une bonne pratique. Le conseil d'administration peut être assisté d'un comité de nomination, composé en majorité ou en totalité d'administrateurs indépendants, et chargé de définir le profil du directeur général et des principaux dirigeants ainsi que de formuler des recommandations à l'intention du conseil au sujet de leur nomination. Le comité de nomination peut également contribuer à orienter les politiques relatives à la gestion des talents et à réviser celles qui ont trait à la sélection des principaux dirigeants. Les règles et procédures de choix et de nomination du directeur général devraient 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. Dans les juridictions dans lesquelles le conseil d'administration dispose d'un comité spécialisé responsable de la nomination du directeur général, il ne devrait pas être confondu avec le comité de nomination institué par l'assemblée générale des actionnaires et chargé de soumettre des recommandations à cette dernière en ce qui concerne la nomination des administrateurs.

Il découle de son obligation d'évaluation et de suivi des performances de la direction que le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait aussi statuer, sous réserve de l'application des règles définies par l'État, sur la rémunération du directeur général et des principaux dirigeants. Les rémunérations et avantages accordés aux principaux dirigeants devraient être concurrentiels tout en étant suffisamment équilibrés pour ne pas les inciter à agir en contradiction avec l'intérêt général et avec les intérêts à long terme de l'entreprise et de ses actionnaires. Le cas échéant, les conseils d'administration des entreprises publiques devraient veiller à ce que la rémunération des principaux dirigeants soit liée aux risques significatifs et à la stratégie de l'entreprise, ainsi qu'aux performances. Ils devraient également veiller à ce que la rémunération annuelle soit divulguée comme il se doit. L'instauration de plafonds pour la rémunération des dirigeants des entreprises publiques, soit en termes absolus, soit pour certaines de ses composantes, peut limiter les incidences négatives de régimes de rémunération qui ne correspondent pas aux attentes de l'entité actionnaire ou limiter le risque de rémunérations excessives qui pourraient ternir la réputation de l'entreprise. Les régimes de rémunération devraient en outre être fondés sur des données et des indicateurs de qualité. Les indicateurs clés de performance devraient inciter à adopter une vision à long terme, être corrélés à des éléments importants de la stratégie de l'entreprise publique, et reposer sur des données et des mesures de haute qualité qui soient, de préférence, attestées par une vérification et/ou une assurance. Bien que les cibles et objectifs qualitatifs puissent être utiles ou nécessaires dans certains cas, les bonnes pratiques requièrent qu'ils soient quantifiables, transparents et vérifiables afin de garantir leur crédibilité.

L'adoption 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 retenir ou d'exiger la restitution des indemnités versées à des dirigeants en cas d'abus ou dans des circonstances similaires, par exemple lorsque l'entreprise est obligée de retraiter ses états financiers en raison de manquements significatifs aux obligations d'information financière.

VI.C. La composition du conseil d'administration devrait lui permettre d'exercer un jugement en toute objectivité et indépendance. Tous les administrateurs, y compris les agents de la fonction publique, devraient être désignés ou nommés en vertu de leurs qualifications en lien avec le secteur d'activité et le profil d'entreprise pertinents, et assumer des responsabilités légales équivalentes.

Pour donner plus de pouvoirs aux conseils d'administration des entreprises publiques, il est absolument indispensable de les composer et 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. Les administrateurs devraient être choisis en fonction de leur mérite, de leur intégrité personnelle et de leurs qualifications professionnelles, et selon un ensemble de critères clairs, cohérents et préétablis, applicables au conseil d'administration dans son ensemble, aux administrateurs considérés individuellement et au président du conseil d'administration, en suivant des procédures transparentes qui devraient notamment assurer la diversité, prévoir la vérification des antécédents des candidats et, le cas

échéant, comporter des dispositifs destinés à prévenir des conflits d'intérêts potentiels (ce qui peut passer par l'établissement de déclarations des actifs). Ils devraient être choisis en fonction de compétences de base (sens des affaires, connaissance des questions financières, et expertise en matière d'audit et de contrôles) et disposer de connaissances et d'une expérience dans la branche d'activité de l'entreprise. Le point II.F.2. des Lignes directrices fournit de plus amples préconisations en ce qui concerne le processus de sélection, de proposition et de nomination. Les administrateurs ne devraient pas agir en tant que représentants des entités qui les ont nommés à leur poste, qui peuvent être l'État en sa qualité d'actionnaire, l'entreprise publique mère dans le cas d'entreprises publiques détenues de manière indirecte, ou les actionnaires étatiques ou non pris dans leur ensemble, conformément au droit des sociétés. Les conseils d'administration devraient 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, ou de compromettre leur indépendance. Tout représentant de l'État sélectionné ou désigné pour siéger aux conseils d'administration d'entreprises publiques devrait avoir des responsabilités légales équivalentes à celles des autres administrateurs. Il ne devrait 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 et dans les postes de direction, notamment la diversité de genre, d'âge, d'origine géographique, de parcours professionnel et de formation, passe pour une bonne pratique. Les membres du conseil devraient disposer de connaissances commerciales, financières et sectorielles pour s'acquitter efficacement de leurs missions. À cet égard, une expérience dans le secteur privé peut être un atout. Les administrateurs peuvent avoir besoin, lors de leur nomination, d'acquérir des compétences supplémentaires par le biais d'une formation ou par d'autres moyens. Par la suite, ces mesures peuvent également aider les administrateurs à se tenir informés de l'entrée en vigueur de nouveaux textes législatifs et réglementaires ainsi que de l'évolution des risques commerciaux et autres.

Il convient d'instaurer des mécanismes pour évaluer et préserver l'efficacité et l'indépendance des conseils d'administration. Ces mécanismes peuvent consister, par exemple, à limiter le maintien en poste des administrateurs, les renouvellements de mandat ou le nombre de sièges d'administrateur autorisé par personne, et à donner aux conseils les moyens d'accéder à des informations ou à des expertises indépendantes. Les entreprises publiques devraient également procéder à une évaluation du conseil et des comités.

VI.D. Les conseils d'administration et les comités spécialisés devraient comporter un nombre approprié d'administrateurs indépendants.

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. Le point VI.H des Lignes directrices donne de plus amples informations sur le nombre approprié d'administrateurs indépendants que devraient comporter les comités spécialisés. Outre les critères d'indépendance mentionnés dans la définition des « organes de direction des entreprises publiques » des Lignes directrices, il est également considéré comme une bonne pratique d'exclure les personnes que des liens conjugaux ou familiaux, ou tout autre lien personnel, relie à des dirigeants de l'entreprise ou des actionnaires de contrôle. Les administrateurs indépendants devraient pouvoir exercer un contrepoids suffisant lorsque des représentants de l'État siègent aux conseils.

Les administrateurs indépendants devraient 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. Devraient figurer parmi leurs compétences des qualifications liées au secteur d'activité et au profil de l'entreprise publique.

VI.E. Des mécanismes devraient être institués pour éviter les conflits d'intérêts pouvant empêcher tout administrateur d'exercer ses fonctions en toute objectivité et pour limiter les ingérences politiques dans le fonctionnement du conseil d'administration. Les responsables politiques qui sont en situation d'influer de manière significative sur les conditions dans lesquelles les

entreprises publiques exercent leurs activités ne devraient pas siéger au conseil d'administration de ces entreprises. Les anciens responsables politiques devraient être soumis à des délais de carence prédéfinis. Les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique ne peuvent siéger à un conseil d'administration qu'à condition d'être nommés sur le fondement de leur mérite et de l'application des exigences liées aux conflits d'intérêts.

La législation relative à l'intégrité publique et à la lutte contre la corruption devrait s'appliquer pleinement aux membres des conseils d'administration des entreprises publiques. Le conseil devrait surveiller la mise en œuvre et l'application des politiques visant à détecter les conflits

d'intérêts potentiels. Les administrateurs et les principaux dirigeants devraient signaler sans délai aux autorités compétentes tout conflit d'intérêt existant ou potentiel et déclarer leurs actifs, passifs, placements, activités, emplois et avantages. Ces déclarations peuvent être rendues publiques lorsque les personnes qui les soumettent sont juridiquement considérées comme des « agents publics ». Pendant la durée de leur mandat, leurs déclarations devraient être tenues à jour, et tous les administrateurs et principaux dirigeants devraient signaler sans délai tout conflit d'intérêts existant ou potentiel au conseil d'administration, qui décidera des mesures qui s'imposent pour le gérer ou l'atténuer.

Une attention particulière devrait être accordée à la gestion des conflits d'intérêts et, à ce titre, aux mouvements des intéressés entre les secteurs public et privé (également connus en tant que pratique du « pantouflage »), notamment par l'instauration de délais de carence appropriés et justifiés pour les anciens responsables politiques et agents publics avant leur nomination à un conseil d'administration. Pour réduire le plus possible le risque de conflits d'intérêts, d'intervention politique et de toute autre influence indue de l'État, les conseils d'administration devraient être responsables du maintien de leur indépendance vis-à-vis de l'entité actionnaire et des fonctions gouvernementales connexes.

De plus, toute responsabilité collective et individuelle des administrateurs devrait être clairement définie. Tous les administrateurs devraient être légalement tenus d'agir aux mieux des intérêts de l'entreprise et en tenant compte des objectifs de l'actionnaire, 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.

Les responsables politiques qui sont en situation d'influer de manière significative sur les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités ne devraient pas siéger au conseil d'administration de ces entreprises. Les anciens responsables politiques devraient être soumis à des délais de carence prédéfinis. Les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique peuvent siéger à des conseils d'administration dès lors que les exigences en matière de qualification et de conflit d'intérêts leur sont appliquées. Les personnes directement liées au pouvoir exécutif – chefs d'État, chefs de gouvernement, ministres, secrétaires d'état, chefs d'organismes de réglementation et leurs représentants – ne devraient pas siéger aux conseils d'administration au motif que l'indépendance de leur jugement pourrait être sérieusement mise en doute.

Les administrateurs d'une entreprise publique ne devraient pas abuser de leur position à des fins de financement politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées. Les actionnaires étatiques devraient agir conformément aux bonnes pratiques internationales et appliquer les dispositions pertinentes des Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, et des instruments juridiques connexes. Des mesures spécifiques interdisant le clientélisme, le financement politique, l'enrichissement personnel ou l'enrichissement de parties liées devraient être appliquées aux entreprises publiques par le biais de dispositions de droit pénal et administratif, de même que les lois anti-corruption. Les transactions entre parties liées devraient être réalisées en toute transparence et rendues publiques.

VI.F. La bonne pratique veut que le président du conseil d'administration soit indépendant et que son rôle soit distinct de celui de directeur général. Le président du conseil d'administration devrait 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 présidence a un rôle primordial à jouer pour promouvoir l'efficacité et l'efficacé. Il incombe à la personne qui occupe ce poste de faire d'un groupe d'individus une équipe efficace, ce qui exige des compétences spécifiques, notamment du charisme, une aptitude à motiver une équipe et à appréhender des points de vue et des approches différentes, la capacité de désamorcer des conflits ainsi qu'un savoir-faire et un sens de l'efficacité personnels. Le président du conseil d'administration devrait être le point de contact central entre l'entreprise et l'entité actionnaire dans les entreprises publiques entièrement détenues par l'État. Le président peut également fournir à l'entité actionnaire des informations issues des auto-évaluations annuelles du conseil afin d'identifier les compétences manquantes dans la composition actuelle du conseil, et d'apporter son aide à l'entité actionnaire aux fins des procédures de sélection et de nomination des membres du conseil.

La séparation des fonctions de président et de directeur général contribue à assurer un juste équilibre des pouvoirs, à améliorer la redevabilité et à renforcer la capacité du conseil d'administration à prendre des décisions impartiales, à l'abri de toute influence indue de la direction. Une définition claire et adéquate des fonctions du président du conseil d'administration et du directeur général permet d'éviter les situations dans lesquelles cette séparation risquerait d'aboutir à une opposition stérile entre le président du conseil et le directeur général. En outre, le président du conseil d'administration (le cas échéant) ne devrait pas pouvoir 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'efficacité de son fonctionnement et encourager les administrateurs à participer activement à l'orientation stratégique de l'entreprise. Lorsque le président du conseil d'administration et le directeur général sont deux personnes différentes, la présidence devrait aussi jouer un rôle en s'entendant avec l'entité actionnaire sur les compétences et l'expérience dont le conseil devrait disposer pour fonctionner efficacement.

VI.G. Lorsque la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire ou habituelle, 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 devrait être organisée de façon à améliorer l'indépendance, les compétences, l'information et la diversité du conseil d'administration. Les représentants des salariés devraient avoir les mêmes devoirs et responsabilités que tous les autres administrateurs, et ils devraient agir au mieux des intérêts de l'entreprise, en tenant compte de ceux des parties prenantes le cas échéant, et traiter tous les actionnaires de façon équitable. La fonction de représentant des salariés ne devrait pas être considérée en soi comme une menace pesant sur l'indépendance du conseil d'administration.

Des mécanismes devraient être instaurés pour faciliter l'accès à l'information, à la formation et aux compétences et garantir 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 établir des procédures claires 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.

VI.H. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait 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 le comité d'audit – ou un organe équivalent – chargé de superviser la diffusion d'informations, les contrôles internes et les questions liées à la vérification des comptes. D'autres comités, chargés par exemple de la rémunération, de la nomination, de la gestion des risques ou de la durabilité, peuvent épauler le conseil d'administration, selon la taille, la structure, la complexité et le profil de risque de l'entreprise publique. Le mandat, la composition et les procédures de fonctionnement de tels comités devraient être clairement définis et rendus publics par le conseil d'administration qui conserve la pleine responsabilité des décisions prises. La mise en place de comités spécialisés devrait permettre d'améliorer l'efficacité du conseil d'administration et ne devrait 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, de renforcer leurs compétences, de mettre l'accent sur des domaines spécifiques, 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 les grandes entreprises publiques, comme cela se fait dans le secteur privé, apporte une valeur ajoutée aux conseils d'administration, notamment en matière d'audit, de rémunération, de nomination, de stratégie, d'éthique, de risques, de durabilité, de transformation numérique et de passation de marchés.

En l'absence de tels comités spécialisés, ces domaines devraient explicitement relever de la compétence du conseil d'administration et être dévolus à ses membres ; l'entité actionnaire peut élaborer des lignes directrices pour définir les scénarios dans lesquels le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait envisager de mettre en place des comités spécialisés. Ces lignes directrices devraient reposer sur un ensemble de critères, notamment la taille de l'entreprise publique et les risques spécifiques auxquels elle fait face, ou encore les compétences qu'il convient de renforcer au sein de son conseil d'administration.

Les grandes entreprises publiques devraient au moins être tenues de disposer d'un comité d'audit ou d'un organe équivalent, composé en majorité d'administrateurs indépendants et chargé de superviser la divulgation d'informations ainsi que l'efficacité et l'intégrité du système de contrôle interne, y compris l'audit interne et les questions liées à l'audit. Ses membres devraient pouvoir s'entretenir avec n'importe quel dirigeant de l'entreprise. Ils sont souvent investis de la supervision de la gestion des risques, à moins que cette fonction ne soit partagée avec un comité des risques ou dévolue à ce dernier lorsqu'il existe ou que la réglementation l'exige. La nécessité d'établir un comité des risques distinct dépend de la taille, de la structure, de la complexité et du profil de risque de l'entreprise. En fonction des codes ou réglementations applicables, les juridictions peuvent recommander la mise en place de comités de nomination et de rémunération sur la base du principe « se conformer ou s'expliquer ».

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 quota d'administrateurs indépendants, ou que la totalité de leurs membres soient indépendants. La bonne pratique voudrait toutefois que les comités spécialisés du conseil d'administration comprennent une majorité d'administrateurs indépendants et qu'ils soient également présidés par un administrateur indépendant. La part de membres indépendants dépendra du type de comité, de la sensibilité de la question des conflits d'intérêts et du secteur d'activité de l'entreprise publique. Le comité d'audit devrait par exemple être composé d'administrateurs connaissant bien les questions financières, et d'une majorité d'administrateurs indépendants. Dans un souci d'efficacité, la composition des comités spécialisés devrait garantir la présence d'administrateurs qualifiés et compétents possédant l'expertise technique voulue. Lorsque les comités du conseil incluent

des experts non désignés par le conseil, les obligations fiduciaires peuvent, dans certaines juridictions, également s'appliquer à eux. Lorsqu'ils sont créés, les comités devraient avoir accès aux informations nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions, recevoir les financements appropriés, et pouvoir faire appel à des experts ou des conseillers extérieurs, en application de la législation ou des conditions définies par le conseil d'administration.

Afin que leur politique générale en matière de durabilité coïncide avec les pratiques de l'État actionnaire, les entreprises publiques peuvent envisager de créer des comités de durabilité ou au moins d'attribuer au sein des conseils d'administration une responsabilité claire pour les questions qui ont trait à la durabilité, avec les compétences requises pour conseiller le conseil d'administration sur les risques, les opportunités, les objectifs et les stratégies en matière sociale et environnementale, y compris en lien avec le climat. Des comités ad hoc ou spécialisés peuvent également être mis en place temporairement pour répondre à des besoins spécifiques ou gérer des opérations internes.

Les comités jouent un rôle de suivi et de conseil, et il convient de bien comprendre que le conseil dans son ensemble reste pleinement responsable des décisions prises, sauf disposition juridique contraire, et que sa mission de surveillance et ses obligations de redevabilité devraient être clairement établies. Ces comités devraient recevoir un mandat écrit et rendu public décrivant leur fonction, leurs missions, leurs procédures de fonctionnement et leur composition. Ils devraient rendre compte de leur mission à l'ensemble des administrateurs et les comptes rendus de leurs réunions devraient être communiqués à tous les administrateurs.

VI.I. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait, sous la supervision de son président, procéder, à intervalles réguliers, à une évaluation méthodique de ses performances et de son efficacité et déterminer si, collectivement, ses membres détiennent la palette adéquate d'expériences et de compétences, notamment en termes de diversité de genres et d'autres formes de diversité.

Un processus d'évaluation systématique constitue un instrument nécessaire pour renforcer le professionnalisme du conseil d'administration et des comités spécialisés de l'entreprise publique, car il met en relief ses responsabilités et précise les fonctions de ses membres. Il contribue également à identifier les compétences nécessaires et cerner le profil des administrateurs. Ils peuvent être fondés sur des critères relatifs à la diversité, tels que le genre, l'âge et d'autres caractéristiques démographiques, ainsi que sur l'expérience et l'expertise, par exemple en matière de

comptabilité, de transformation numérique, de durabilité, de gestion des risques ou dans des secteurs particuliers. Pour favoriser la diversité de genre, les entreprises publiques devraient communiquer la ventilation par genre du conseil d'administration et de la haute direction et indiquer comment elles se situent par rapport aux quotas en vigueur ou aux objectifs qu'elles se sont elles-mêmes fixés. Les entreprises publiques devraient également envisager des mesures supplémentaires et complémentaires permettant d' étoffer le vivier de talents féminins à l'échelle de l'entreprise dans son ensemble, et de consolider d'autres mesures visant à accroître la diversité au sein des conseils d'administration et des instances dirigeantes. Ces mesures complémentaires peuvent émaner d'initiatives publiques, privées et public-privé et peuvent, par exemple, se traduire par des activités de sensibilisation, des programmes de constitution de réseaux, de mentorat et de formation, la mise en place d'organismes de soutien (associations féminines ou autres associations professionnelles), des certifications, des récompenses ou des listes d'entreprises conformes afin d'encourager les pressions exercées par les pairs, la révision du rôle du comité de nomination et des méthodes de recrutement. Les entreprises publiques peuvent également élaborer des lignes directrices ou imposer des exigences visant à garantir la prise en compte d'autres aspects liés à la diversité, notamment en ce qui concerne l'expérience, l'âge et d'autres éléments d'ordre démographique.

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 devrait être centrée sur la performance du conseil d'administration en tant qu'organe collégial. Elle pourrait également porter sur l'efficacité et la contribution des différents administrateurs. Toutefois, cette évaluation des différents administrateurs ne

devrait pas se faire au détriment de la collégialité souhaitable et nécessaire du travail du conseil d'administration. Il est de bonne pratique que l'évaluation débouche sur un ensemble de mesures correctives contraignantes et que les résultats au regard de ces mesures soient examinés chaque année ou à intervalles réguliers.

L'évaluation du conseil d'administration devrait se dérouler sous la responsabilité de son président, conformément aux bonnes pratiques qui ne cessent d'évoluer. Ces évaluations peuvent conduire à revoir la taille et la composition du conseil ainsi que les rémunérations des administrateurs. Ces évaluations peuvent aussi contribuer à 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. Il est souhaitable que le conseil d'administration évalue régulièrement son président, le conseil dans son ensemble, ses comités et ses administrateurs individuellement, et procède à une évaluation externe tous les trois ans au moins.

Les résultats des évaluations des conseils d'administration peuvent également constituer une source précieuse d'informations pour les procédures futures de sélection et de nomination des administrateurs. Il convient cependant de trouver un juste équilibre : les évaluations peuvent 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 devraient 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.

VI.J. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait superviser activement les mécanismes permettant de gérer les risques. Le conseil d'administration devrait veiller à ce que ces mécanismes soient réévalués et adaptés en fonction des circonstances spécifiques à chaque entreprise publique, le but étant d'assurer et de garantir dans la durée la pertinence et la performance des contrôles, des politiques et des procédures internes.

L'État devrait encourager les conseils d'administration et les organes de surveillance des entreprises publiques à superviser, et les instances dirigeantes à mettre en œuvre, des systèmes de gestion des risques à la mesure des attentes de l'État et, le cas échéant, conformes aux obligations s'imposant aux sociétés cotées. Dans la mesure où les actionnaires définissent des objectifs à cet égard, les conseils d'administration devraient rendre compte à ces actionnaires de leur supervision de la gestion des risques.

Il est primordial pour les conseils d'administration, et cette démarche est étroitement liée à la stratégie de l'entreprise, d'établir l'appétence pour le risque et la culture du risque d'une entreprise, et de superviser le système de gestion des risques ainsi que les processus de contrôle interne. Cela recouvre la surveillance des obligations de redevabilité et des responsabilités en matière de gestion des risques, la définition de la nature des risques et du niveau de risque auxquels une entreprise accepte de s'exposer pour atteindre ses objectifs, et la manière dont elle gère les risques créés par ses activités et ses relations. La surveillance du conseil d'administration fournit donc des indications capitales qui permettent à la direction de gérer les risques afin de respecter le profil de risque souhaité par l'entreprise.

Dans l'exercice de ces fonctions essentielles, les conseils d'administration devraient veiller à ce que les questions de durabilité significatives soient prises en compte. À cette fin, les conseils d'administration devraient également s'assurer de disposer, dans leurs cadres de gestion des risques, des processus adéquats pour faire face aux risques externes qui concernent l'entreprise. En outre, le conseil devrait s'assurer que le système de gestion des risques prévoit un devoir de diligence raisonnable fondée sur les risques afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, de leur activité, et de rendre compte de la manière dont l'entreprise répond à de telles incidences.

Pour aider le conseil d'administration dans sa mission de surveillance de la gestion des risques, certaines entreprises ont mis en place un comité des risques et/ou élargi le rôle du comité d'audit, conformément aux exigences réglementaires ou aux recommandations sur la gestion des risques, et compte tenu de

l'évolution de la nature des risques. Le conseil d'administration devrait toutefois conserver la responsabilité finale de la surveillance du système de gestion des risques de la société et de l'intégrité des systèmes d'information. Certains pays ont adopté des dispositions en vertu desquelles il incombe au président du conseil d'administration de faire rapport sur les procédures de contrôle interne. Les entreprises exposées à des risques élevés ou complexes (financiers et non financiers), y compris les groupes d'entreprises, devraient envisager d'adopter des systèmes d'information similaires, notamment d'information directe du conseil d'administration, sur la gestion des risques et la supervision des contrôles à l'échelle du groupe.

NOTES EXPLICATIVES CONCERNANT LE CHAPITRE VII : ENTREPRISES PUBLIQUES ET DURABILITÉ

Le cadre de gouvernance d'entreprise devrait inciter les entités actionnaires et les entreprises publiques à prendre des décisions et à gérer leurs risques d'une façon qui contribue à la durabilité et à la résilience des entreprises publiques et qui garantisse la création de valeur à long terme. Lorsque l'État poursuit des objectifs de durabilité, il devrait, en tant qu'actionnaire, définir des attentes concrètes et ambitieuses en matière de durabilité à l'égard des entreprises publiques, notamment concernant le rôle du conseil d'administration, la diffusion de l'information et la transparence, ainsi que la conduite responsable des entreprises. La politique actionnariale devrait reconnaître pleinement les responsabilités des entreprises publiques à l'égard des parties prenantes.

L'engagement des gouvernements et des entreprises en faveur de la durabilité et d'une conduite responsable des entreprises est en nette progression. Les crises récentes ont démontré qu'il était important d'identifier les risques émergents et de saisir les opportunités de renforcer la résilience face aux chocs inattendus en adoptant des politiques, des stratégies et des pratiques de durabilité et de résilience. De fait, dans le monde, les juridictions sont de plus en plus nombreuses à faire de la durabilité une priorité de leurs programmes et à prendre des engagements au plus haut niveau pour opérer la transition vers une économie durable, neutre en carbone/bas carbone, conformément à l'Accord de Paris et aux Objectifs de développement durable. Cela exige des entreprises, y compris publiques, qu'elles s'adaptent à l'évolution rapide de l'environnement réglementaire et commercial, qu'elles gèrent les risques potentiels et saisissent les opportunités liées à ces trajectoires de transformation. L'État en tant qu'actionnaire a la responsabilité tout autant que l'intérêt de veiller à ce que les entreprises publiques soient armées pour s'adapter aux évolutions et faire face à de nouveaux chocs ; il devrait leur offrir les incitations appropriées pour qu'elles prennent leurs décisions et gèrent leurs risques et leurs opportunités d'une façon qui contribue à leur durabilité, leur résilience et leur création de valeur à long terme. En sus des attentes exprimées par l'État actionnaire, les entreprises publiques peuvent également se fixer des objectifs propres ou adopter des bonnes pratiques pour répondre aux attentes croissantes des actionnaires non étatiques, des acteurs du marché et des parties prenantes.

Si les entreprises publiques jouent souvent un rôle central dans leurs économies, elles semblent aussi particulièrement vulnérables aux risques en matière de durabilité. En particulier, en raison de la nature et de la répartition sectorielle de leurs activités et de leurs structures de gouvernance, et notamment de leur forte concentration dans des secteurs difficiles à décarboner, les activités des entreprises publiques sont souvent responsables d'une part importante des émissions mondiales de gaz à effet de serre et exposées à des risques accrus dans les domaines de l'environnement, des droits humains et de la corruption. Qui plus est, les entreprises publiques semblent fortement exposées aux risques physiques et de transition liés au climat, notamment aux risques d'enfermement dans le carbone, car elles fournissent souvent des infrastructures à grande échelle ou émettent beaucoup de carbone. Ces risques peuvent être transférés à l'État du fait de sa fonction actionnariale, par exemple par le biais de dividendes plus faibles ou plus volatils, d'une incapacité à assurer le service de la dette si elle bénéficie de garanties implicites ou explicites de l'État, ou de risques de transition susceptibles d'aboutir à l'échouage d'actifs à forte intensité de carbone. L'exposition à ces risques peut donc constituer un obstacle à la réalisation d'engagements nationaux et internationaux ambitieux en matière de durabilité, en particulier ceux portant sur le changement climatique. Surtout, ces risques peuvent également avoir un impact sur les performances et la création de valeur à long terme des entreprises publiques, ainsi que sur la réalisation d'objectifs de

politique publique, avec des conséquences directes pour le budget de l'État ainsi que pour les individus et les entreprises qui dépendent des biens et des services des entreprises publiques.

Dans un contexte favorable et moyennant des incitations appropriées, les entreprises publiques, y compris les banques et autres institutions financières détenues par l'État, peuvent également jouer un rôle majeur pour promouvoir le développement durable et favoriser une transition juste, notamment en fournissant ou en finançant des alternatives à faible intensité de carbone.

De fait, les pays sont de plus en plus nombreux à reconnaître que les entreprises publiques peuvent et devraient donner l'exemple. C'est d'ailleurs l'une des implications du postulat selon lequel l'État exerce sa fonction actionnariale dans l'intérêt du grand public, qui est l'actionnaire ultime des entreprises publiques. Conformément à la *Recommandation de l'OCDE sur le rôle de l'État dans la promotion de la conduite responsable des entreprises* [OECD/LEGAL/0486], les gouvernements devraient donner l'exemple et prendre des mesures visant à promouvoir la conduite responsable des entreprises en leur qualité d'acteur économique et dans leurs activités commerciales. Par extension, les entreprises publiques devraient être tenues de respecter des normes de conduite responsable afin de prendre en considération tout impact négatif potentiel sur l'environnement et la société, et d'y remédier ou de l'atténuer. Dans certaines circonstances, l'État peut également décider d'assigner aux entreprises publiques des objectifs environnementaux et sociaux spécifiques afin d'appuyer sa stratégie de durabilité, en particulier dans les domaines de l'énergie, de l'emploi ou des transports. Ces objectifs, dès lors qu'ils sont assimilés à des obligations de service public, devraient être clairement prescrits par la loi ou la réglementation, et leurs coûts et mécanismes de financement devraient faire l'objet de la plus grande transparence afin de garantir des règles du jeu équitables.

Dans son rôle d'actionnaire, l'État devrait encourager et promouvoir au sein des entreprises publiques des pratiques conformes à une conduite responsable et durable ainsi que la création de valeur à long terme, notamment en élaborant des politiques en ce sens et en incorporant ces pratiques tant dans les cadres de gouvernance des entreprises publiques que dans ses propres politiques et pratiques actionnariales. Concrètement, l'État devrait considérer l'implication des parties prenantes comme une responsabilité essentielle des entreprises publiques, et faciliter le dialogue avec les parties prenantes sur sa propre politique actionnariale afin de procéder à des échanges de vues sur les aspects économiques, sociaux ou environnementaux pertinents.

VII.A. Lorsque l'État a fixé des objectifs de durabilité, ceux-ci devraient faire partie intégrante de la politique et des pratiques actionnariales de l'État.

Dans un souci de cohérence, la politique et les pratiques actionnariales de l'État devraient être alignées sur les objectifs nationaux plus larges en matière de développement durable ainsi que sur ses engagements internationaux. Les entités actionnaires peuvent également, à titre volontaire, intégrer des objectifs de durabilité dans les attentes de la fonction actionnariale pour leur portefeuille d'entreprises publiques dans le cadre de leur rôle d'actionnaire actif.

Il convient pour cela d'élaborer une stratégie globale comprenant un plan d'action détaillé et un calendrier précis et visant à garantir que les entreprises publiques procèdent à des investissements et mettent en place des infrastructures et des technologies propres à appuyer la transition vers une économie durable et résiliente. Cette stratégie devrait être assortie de plans en matière d'investissement, de structure du capital et de dotation budgétaire propres à optimiser l'utilisation des ressources disponibles, dans l'objectif de progresser dans la réalisation des objectifs de durabilité et de maximiser la valeur à long terme pour les actionnaires et, en fin de compte, pour la société. Dans le cadre de sa stratégie de durabilité, l'État actionnaire peut notamment encourager les partenariats public-privé et inviter les entreprises publiques à promouvoir, entre autres choses, les innovations durables, l'économie circulaire, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Lorsque l'État a fixé des objectifs ou pris des engagements en matière de durabilité pour les entreprises qu'il détient intégralement, il devrait, dans la mesure du possible, encourager ces entreprises à élaborer des plans de transition climatique solides, notamment d'adaptation au changement climatique, et les faire activement participer aux efforts de décarbonation et, plus généralement, aux actions en faveur du climat, telles que la restauration de la nature et la conservation de

l'eau. Il importe que l'État en sa qualité d'actionnaire prenne également en compte les objectifs de durabilité dans sa stratégie d'actionnariat et d'investissement à long terme, tout en accordant une attention particulière au niveau d'exposition de son portefeuille aux risques liés à la durabilité tels que la perte de dividendes ou un niveau élevé de la dette à venir, ou aux risques de transition pouvant conduire à l'échouage d'actifs à forte intensité de carbone, par exemple. L'évaluation de ces risques devrait être mise à la disposition des entreprises publiques et de leurs conseils d'administration à fin d'examen.

L'État peut identifier le potentiel des entreprises publiques à contribuer au programme de durabilité, notamment par la fourniture d'alternatives à faible intensité de carbone et par des travaux de recherche et de développement sur des questions de durabilité. Les banques et autres institutions financières détenues par l'État peuvent également apporter leur pierre à l'édifice en généralisant les considérations de durabilité dans leurs pratiques en matière de prêt et de financement. Il convient toutefois de veiller à préserver l'équité des règles du jeu lorsque des incitations sont offertes aux entreprises publiques ou à d'autres acteurs du marché et d'éviter toute distorsion de la concurrence. L'argument de durabilité ne saurait être utilisé pour légitimer des effets anticoncurrentiels.

Du fait de leurs multiples dimensions, les politiques et stratégies de durabilité devraient donc être élaborées à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en coordination avec les entités étatiques concernées et en consultation avec les parties prenantes. Une coordination efficace, à un niveau plus large de l'État, devrait pouvoir contribuer à limiter les risques potentiels de conflits d'intérêts ou d'ingérence politique dans les entreprises publiques, et donc à préserver la séparation entre la fonction actionnariale de l'État et ses autres fonctions de gouvernance, en particulier son rôle de régulateur économique ou de responsable de l'action publique.

Cela passe notamment par :

VII.A.1. La définition d'attentes concrètes et ambitieuses en matière de durabilité à l'égard des entreprises publiques, qui soient cohérentes avec la politique et les pratiques actionnariales. Ce faisant, l'État devrait respecter les droits de tous les actionnaires et leur assurer un traitement équitable.

Dans son rôle d'actionnaire actif, l'État devrait définir et communiquer des attentes ambitieuses pour les entreprises publiques afin de soutenir leur durabilité et leur résilience ainsi que la création de valeur à long terme. Ces attentes devraient être reprises dans la politique actionnariale de l'État et/ou dans tout autre document de politique publique pertinent, et être en phase avec les objectifs et engagements plus larges de l'État en matière de durabilité y compris, le cas échéant, ses engagements au niveau international. Ces attentes peuvent par exemple porter sur la diffusion d'informations et la transparence, sur le rôle et les responsabilités du conseil d'administration, sur le respect par les entreprises publiques des normes de conduite responsable des entreprises et sur l'association des parties prenantes. L'État peut également définir des attentes en ce qui concerne les modalités de gouvernance du conseil d'administration (la création d'un comité de durabilité) et sa composition (la prise en compte des questions de durabilité dans les compétences des administrateurs) pour les entreprises d'une certaine taille et/ou présentant un certain profil de risque, par exemple.

Toutefois, s'il incombe à l'État de définir les attentes et de mettre en place un cadre juridique et réglementaire qui permette aux entreprises publiques de répondre aux attentes du gouvernement en matière de durabilité, la responsabilité d'élaborer les objectifs propres des entreprises publiques et les cadres de leur mise en œuvre devrait continuer d'incomber aux conseils d'administration. Les attentes de l'État ne devraient pas être considérées comme le seuil maximal des efforts que devraient fournir en matière de durabilité les entreprises publiques du portefeuille, qui devraient jouir d'une certaine marge de manœuvre pour montrer l'exemple.

Lorsque l'État n'est pas le seul actionnaire, il devrait communiquer ses attentes en toute transparence dans le cadre de sa politique actionnariale à l'occasion des assemblées générales d'actionnaires et s'efforcer de les concrétiser par l'exercice effectif de ses droits d'actionnaire. Ce faisant, l'État devrait veiller au respect des droits et au traitement équitable de tous les actionnaires. Bien que les attentes

puissent différer entre les entreprises selon que l'État est seul actionnaire, actionnaire majoritaire ou actionnaire minoritaire, la clarté et la transparence de ses attentes en cette qualité d'actionnaire constituent un bon point de départ pour soutenir l'intégration des objectifs de durabilité dans le fonctionnement et le processus décisionnel des différentes entreprises publiques. L'absence de cadre clair peut en effet inciter les entreprises publiques à ne pas se conformer aux règles.

L'ensemble du portefeuille des entreprises publiques devrait faire l'objet d'attentes élevées, intégrant à la fois des considérations transversales et des considérations plus sectorielles, le cas échéant. Suivant le cadre et les pratiques d'actionnariat, l'État peut également définir des attentes plus spécifiques par le biais de réglementations sectorielles, de lettres d'attente, d'un dialogue et/ou du mandat de l'entreprise publique concernée. L'État devrait ici s'abstenir de toute intervention excessive ou passive dans la gestion des entreprises publiques et permettre à ces dernières de jouir d'une autonomie opérationnelle pleine et entière dans la réalisation des objectifs définis.

En cas de nouvelles exigences en matière de durabilité qui modifieraient fondamentalement la mission d'ensemble d'une entreprise publique, ou si l'entreprise se voit confier de nouvelles responsabilités s'analysant en des obligations de service public, ces obligations devraient être clairement définies et communiquées au public. Leurs coûts nets devraient en outre être couverts en toute transparence.

VII.A.2. La communication et la clarification des attentes de l'État en matière de durabilité par le biais d'un dialogue régulier avec les conseils d'administration.

Les entités actionnaires devraient donner suite aux attentes exprimées au plus haut niveau en échangeant activement avec les conseils d'administration des entreprises publiques et les autres actionnaires, le cas échéant, afin de forger une compréhension mutuelle et de pouvoir procéder aux éventuels arbitrages. Ce dialogue, qui peut donner lieu à plusieurs cycles de discussions et de mises au point avec les actionnaires, peut également appuyer la mise en œuvre des attentes en veillant à ce que les conseils d'administration des entreprises publiques les traduisent effectivement en stratégies et en objectifs judicieux à l'intention de la direction.

À cet effet, il convient que les entités actionnaires entretiennent un dialogue régulier avec les conseils d'administration des différentes entreprises publiques pour leur faire part de leurs attentes et, le cas échéant, échanger des vues sur ces attentes et/ou sur les risques et opportunités en matière de durabilité. Dans les entreprises qui ne sont pas intégralement détenues par l'État, ce dernier devrait communiquer et/ou expliciter ses attentes à l'occasion de l'exercice de ses droits d'actionnaire, lors de l'assemblée générale des actionnaires ou des réunions du conseil d'administration, dans le respect des autres actionnaires.

VII.A.3. L'évaluation, le suivi et l'établissement de rapports concernant l'alignement des entreprises publiques sur les attentes et les performances en matière de durabilité sur une base régulière.

L'État devrait assurer le suivi de la mise en œuvre des attentes générales à l'égard des entreprises publiques sur le plan de la durabilité. À cet effet, il devrait les intégrer dans le système de diffusion des informations existant afin de pouvoir suivre et évaluer régulièrement les performances des entreprises publiques et contrôler le respect des attentes exprimées au plus haut niveau ainsi que des obligations légales et réglementaires applicables. L'État devrait communiquer clairement à toutes les entreprises publiques ses attentes en matière de diffusion d'informations et communiquer au public celles liées à la durabilité ainsi que les résultats obtenus, y compris dans le rapport annuel agrégé.

Les entités actionnaires peuvent s'appuyer sur des examens réguliers des performances pour se forger une bonne compréhension des questions de durabilité applicables à leur portefeuille d'entreprises publiques et aux entreprises prises individuellement, et ajuster les objectifs de performance ou en établir de nouveaux en toute connaissance de cause. L'État devrait également envisager d'évaluer les performances de son portefeuille dans son ensemble, et réfléchir à la façon dont il peut contribuer à créer de la valeur à long terme. Pour étayer son analyse, l'État peut par exemple mesurer l'exposition de son

portefeuille aux risques en matière de durabilité et/ou comparer les performances des différentes entreprises publiques au sein du portefeuille ou par rapport à des entreprises comparables. L'État devrait ainsi pouvoir mieux évaluer et hiérarchiser les risques et les opportunités en matière de durabilité et définir ses attentes de manière éclairée.

VII.B. L'État devrait attendre du conseil d'administration d'une entreprise publique qu'il prenne en compte de manière adéquate les risques et les opportunités liés à la durabilité dans l'exercice de ses fonctions essentielles.

Si l'État a un rôle important à jouer en sa qualité d'actionnaire en donnant le ton au plus haut niveau, il devrait requérir des entreprises publiques qu'elles s'attèlent de leur côté à intégrer ses attentes de manière effective dans la stratégie et le fonctionnement de l'entreprise. Même en l'absence d'attentes formelles supérieures en matière de durabilité, les entreprises publiques devraient ambitionner d'être à l'avant-garde des tendances mondiales et de prendre des initiatives qui seront bénéfiques pour leurs performances et leur résilience à long terme. Les entreprises publiques devraient se tenir informées des développements internationaux et des meilleures pratiques, notamment par le biais de la formation continue ainsi que par des échanges et un dialogue réguliers avec le personnel et les autres parties prenantes concernées.

L'État devrait veiller à ce que les conseils d'administration des entreprises publiques jouissent d'une entière autonomie opérationnelle dans la réalisation de leurs objectifs stratégiques, y compris ceux liés à la durabilité. Ils devraient se voir confier un mandat clair ainsi que la responsabilité en dernier ressort des performances de l'entreprise, et être soumis à des mécanismes appropriés d'information et de suivi. En particulier, les conseils d'administration des entreprises publiques devraient formuler leurs propres politiques et objectifs en matière de durabilité, conformément à la stratégie globale de l'entreprise et, le cas échéant, définir dans ce domaine un ensemble d'indicateurs et d'objectifs stratégiques afin de mesurer leurs performances à cet égard et d'en rendre compte.

Les conseils d'administration des entreprises publiques devraient également s'assurer de l'existence d'une gouvernance et de contrôles internes efficaces, alignés sur le cadre de gestion des risques, et éventuellement assortis de processus de diligence raisonnable. Ils devraient avoir pour objectif d'identifier et de gérer non seulement les risques financiers et opérationnels, mais également les questions relatives aux droits humains, à l'emploi, à l'environnement et à la fiscalité. Pour que leur stratégie (de durabilité) soit efficace, les entreprises publiques devraient également axer leurs efforts sur les risques liés à leurs propres activités et, le cas échéant, sur ceux qui ont trait à leurs opérations, à leurs produits, à leurs services ou à leurs relations commerciales, y compris dans leurs filiales et tout au long de leur chaîne d'approvisionnement.

Les conditions préalables suivantes sont de première importance pour assurer une gestion efficace de la durabilité au niveau de l'entreprise :

VII.B.1. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait examiner et guider l'élaboration, la mise en œuvre et la communication d'objectifs et de cibles en matière de durabilité dans le cadre de la stratégie de l'entreprise.

Les conseils d'administration devraient intégrer de manière effective les attentes et les objectifs des actionnaires en matière de durabilité dans la stratégie de l'entreprise et définir des objectifs et des indicateurs spécifiques à cet effet. Les stratégies et/ou programmes de durabilité devraient faire partie intégrante de la stratégie globale de l'entreprise et être alignés sur cette dernière. Ils devraient également respecter les obligations légales et réglementaires applicables, y compris en matière d'information, et tenir compte, dans leur élaboration, des intérêts des parties prenantes, personnel compris, ainsi que de l'entreprise et de ses actionnaires. Des programmes et des stratégies de durabilité efficaces peuvent contribuer à ce que les attentes dans ce domaine se traduisent en améliorations significatives des pratiques d'entreprise et, par conséquent, faire barrage aux pratiques insidieuses d'« écoblanchiment » ou de « blanchiment social ».

Les cibles et objectifs de durabilité devraient être fondés sur des indicateurs cohérents, comparables et fiables, et être conformes aux attentes des actionnaires ainsi qu'aux obligations légales, contractuelles et réglementaires applicables. Les utilisateurs, y compris les investisseurs et les parties prenantes concernées, dont le personnel, peuvent ainsi être assurés de la vraisemblance des informations. Il convient en outre que ces informations soient communiquées régulièrement pour permettre aux actionnaires, aux investisseurs et aux parties prenantes d'évaluer la crédibilité de l'objectif affiché ainsi que les progrès accomplis par la direction au regard de cet objectif. Les informations diffusées peuvent par exemple porter sur la définition d'objectifs intermédiaires lorsqu'un objectif à long terme est annoncé, la communication annuelle et cohérente d'indicateurs de durabilité pertinents, et les éventuelles mesures correctives que l'entreprise entend prendre pour remédier à une sous-performance au regard de l'objectif fixé.

VII.B.2. Les entreprises publiques devraient intégrer des considérations de durabilité dans leurs systèmes de gestion des risques et de contrôle interne, notamment en exerçant une diligence raisonnable fondée sur les risques.

La supervision de la gestion et de l'atténuation des risques, y compris en matière de durabilité, constitue une responsabilité majeure du conseil d'administration et conditionne la réussite à long terme de l'entreprise.

Le système de gestion des risques d'une entreprise publique devrait couvrir les risques externes significatifs qui sont pertinents pour l'entreprise (tels que les crises sanitaires). Il devrait en outre prévoir l'exercice d'une diligence raisonnable fondée sur les risques afin d'identifier, de prévenir et d'atténuer les incidences négatives, réelles ou potentielles, des activités de l'entreprise et de rendre compte des moyens mis en œuvre à cet effet, conformément aux *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, qui sont applicables aux entreprises publiques. Pour être efficace, la diligence fondée sur les risques devrait être soutenue par des efforts visant à intégrer la conduite responsable des entreprises dans les politiques et les systèmes de gestion.

L'exercice d'une diligence raisonnable fondée sur les risques assure que l'entreprise publique ne se contente pas d'identifier et de gérer les risques significatifs encourus par l'entreprise elle-même, mais qu'elle prend également en compte les risques d'incidences négatives. En font partie les impacts négatifs, réels et potentiels, en matière de droits humains, de droit du travail (par ex., travail des enfants, travail forcé ou obligatoire) et d'environnement (par ex., changement climatique, pollution, perte de biodiversité). Une prévention et une atténuation efficaces des impacts négatifs peuvent à leur tour aider les entreprises publiques à accroître la valeur à long terme pour la société, à améliorer les relations avec les parties prenantes et à protéger leur réputation. Les entreprises publiques peuvent également exercer une diligence raisonnable pour satisfaire à des exigences légales dans des domaines spécifiques tels que le droit du travail, le droit de l'environnement, la législation en matière de gouvernance d'entreprise, le droit pénal ou la lutte contre la corruption.

La participation croissante des entreprises publiques aux marchés mondiaux et à des activités transnationales suscite en outre des préoccupations grandissantes quant aux risques sociaux et environnementaux liés à leurs chaînes d'approvisionnement mondiales. Elles devraient donc tenir compte des nombreuses évolutions juridiques et réglementaires qui font actuellement l'objet de discussions dans diverses juridictions, en particulier en ce qui concerne la diligence raisonnable au regard des droits humains et de l'environnement dans les chaînes d'approvisionnement.

VII.B.3. Le conseil d'administration d'une entreprise publique devrait prendre en compte les questions de durabilité lors de l'évaluation et du suivi de la performance de la direction.

Dans l'exercice de ses fonctions, le conseil d'administration devrait évaluer et contrôler efficacement les performances de la direction et veiller à ce qu'elle poursuive comme il se doit les objectifs stratégiques de l'entreprise, y compris les objectifs de durabilité. Les conseils d'administration des entreprises publiques devraient s'assurer que la direction de l'entreprise dispose des compétences nécessaires pour comprendre et gérer les risques et les opportunités en matière de durabilité ainsi que pour orienter

l'entreprise vers des stratégies créatrices de valeur ajoutée, en particulier si ces risques ou opportunités sont susceptibles de revêtir une importance significative pour l'entreprise.

Certains conseils d'administration d'entreprises publiques peuvent inciter davantage les hauts dirigeants à agir dans l'intérêt à long terme de l'entreprise et de ses actionnaires en intégrant des critères de durabilité dans les plans de rémunération des dirigeants. Dans ce cas, il conviendrait que les conseils d'administration appliquent les pratiques de rémunération et d'incitation décrites au point VI.B.

Concilier les intérêts des actionnaires et les objectifs de durabilité à long terme est souvent un exercice complexe pour les conseils d'administration et la direction des entreprises étant donné que les objectifs de durabilité à long terme sont difficiles à mesurer et que les données sont souvent floues et incertaines. L'introduction d'une « règle de l'appréciation commerciale » ou d'une disposition similaire peut encourager les conseils d'administration à prendre en compte les facteurs de durabilité en protégeant les administrateurs et la direction des risques contentieux dès lors que la décision commerciale attaquée a été prise avec diligence, dans le respect des procédures, sur la base d'informations appropriées et en dehors de tout conflit d'intérêts.

VII.C. L'État devrait attendre des entreprises publiques qu'elles soient soumises à des exigences adéquates en matière de déclaration et de diffusion d'informations sur la durabilité, à partir d'informations cohérentes, comparables et fiables.

L'application de normes d'information et de diffusion solides sur les questions de gouvernance, de stratégie, de gestion des risques et de performances non financières liées à la durabilité, ainsi que les informations et mesures y afférentes (par exemple, pour les émissions de gaz à effet de serre, la portée des négociations collectives) revêtent une pertinence et une importance croissantes pour les actionnaires, les investisseurs, le personnel et les diverses parties prenantes concernées, y compris le grand public. Elles contribuent en outre à renforcer la responsabilité des conseils d'administration et de la direction des entreprises publiques dans ce domaine et permettent à l'État d'agir en actionnaire avisé en dressant un tableau clair des performances des entreprises publiques.

L'État devrait attendre des entreprises publiques qu'elles s'engagent dans une démarche de compilation et de divulgation d'informations non financières afin de rendre compte de la manière dont elles répondent aux attentes en matière de durabilité et, partant, dont elles créent de la valeur ajoutée pour l'État, les actionnaires et les citoyens. Elles devraient être explicitement tenues de présenter et de divulguer, en temps utile, des informations significatives claires, précises et complètes sur les politiques, les activités, les risques, les objectifs et les indicateurs de performance liés à la durabilité, en se conformant à des normes de haute qualité reconnues au niveau international. Outre les informations considérées comme significatives aux termes des notes explicatives sur la ligne directrice V.A, ces informations peuvent, par exemple, porter sur des questions environnementales, sociales et de gouvernance, ainsi que sur le respect des obligations légales qui y sont associées ou de politiques spécifiques dans les domaines des droits humains, de la santé, de la sécurité, de la diversité, de la sécurité des consommateurs, de l'emploi, de la lutte contre la corruption et de la conduite responsable des entreprises. La cohérence et l'interopérabilité des cadres régionaux ou nationaux de diffusion d'informations relatives à la durabilité et des normes internationalement reconnues peuvent néanmoins permettre de conserver une certaine flexibilité des obligations locales complémentaires, notamment sur des questions dont le caractère significatif peut dépendre de caractéristiques géographiques ou d'obligations propres à la juridiction concernée.

Le cas échéant, les entreprises publiques devraient en outre communiquer des informations sur des questions essentielles concernant les salariés et d'autres parties prenantes qui peuvent influencer de manière significative sur les résultats de l'entreprise ou avoir des effets importants sur les parties prenantes. Entre autres aspects, les informations diffusées peuvent porter sur les relations entre la direction et les salariés, y compris la rémunération, la couverture des conventions collectives et les mécanismes de représentation des salariés, ainsi que sur les relations avec d'autres parties prenantes, parmi lesquels les créanciers, les fournisseurs, les clients et les communautés affectées par les activités de l'entreprise publique, en prêtant une attention particulière aux groupes marginalisés et vulnérables.

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 d'information importants sur les atouts comparatifs des entreprises par rapport aux autres acteurs présents sur le marché et autres parties prenantes.

VII.C.1. La déclaration et la diffusion d'informations sur la durabilité devraient s'aligner sur des normes de qualité internationalement reconnues, qui facilitent la cohérence et la comparabilité des informations relatives à la durabilité au sein des marchés, des juridictions et des entreprises.

Tout en reconnaissant les limites d'une approche unique, les entités actionnaires peuvent décider d'harmoniser ou de standardiser les normes d'information et les indicateurs de performance afin d'améliorer la cohérence, la fiabilité et la comparabilité des informations de durabilité d'une entreprise et d'un marché à l'autre. À cet effet, les réglementations en matière d'information et de divulgation peuvent prévoir un ensemble minimum d'indicateurs prédéfinis liés aux cadres existants ou imposer des normes d'information (spécifiques) et internationalement reconnues afin de garantir la qualité de l'information et de limiter les divergences de pratiques. Il convient donc que les entités actionnaires se tiennent informées de l'évolution des normes adoptées au niveau international, parmi lesquelles les *Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, les *Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*, ainsi que le *Pacte mondial* et le *Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Le recours à des mesures cibles fondées sur des données scientifiques devrait être encouragé, notamment lors de la publication de données relatives aux plans de transition (ayant trait, par exemple, à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à la perte de biodiversité). Du côté de l'État, une harmonisation accrue peut soutenir son rôle d'actionnaire actif et éclairé en permettant la comparaison des informations en matière de durabilité entre les entreprises publiques et les autres entreprises.

De nombreuses juridictions recommandent ou exigent que le caractère significatif des informations du point de vue d'un investisseur raisonnable constitue la norme pour les entreprises publiques, tandis que d'autres recommandent ou exigent une double importance relative. Les informations devraient être publiées en temps utile et inclure des informations significatives rétrospectives et prospectives, conformément aux normes d'information internationalement reconnues.

Les entreprises publiques devraient veiller à la cohérence entre la présentation des informations de durabilité, des informations financières et des autres informations de l'entreprise. Dans le même ordre d'idées, l'État devrait également indiquer aux entreprises publiques où présenter les informations liées à la durabilité, par exemple dans le rapport annuel principal (c'est-à-dire le rapport intégré) ou séparément, et préciser ses attentes en ce qui concerne la publication et l'accessibilité des rapports. Dans la mesure du possible, il convient de privilégier une approche intégrée des rapports, qui peut aider à démontrer le lien entre la stratégie de l'entreprise et son engagement en faveur du développement durable.

VII.C.2. L'introduction progressive des exigences relatives aux attestations d'assurance annuelles réalisées par un prestataire de services d'attestation indépendant, compétent et qualifié, conformément aux normes rigoureuses reconnues à l'échelle internationale en matière d'assurance.

Une assurance indépendante concernant les informations de durabilité améliore la confiance dans l'exactitude et la qualité des données communiquées et contribue donc à renforcer la responsabilité tant des entreprises publiques que de l'État vis-à-vis du public. Pour les entreprises, les services d'assurance peuvent contribuer à réduire les coûts et les risques juridiques liés à l'information en matière de durabilité. Une telle assurance peut également concourir à la satisfaction des actionnaires et des parties prenantes concernées, dont le personnel, et à protéger l'entreprise contre les risques de contentieux. Elle peut aussi soutenir l'État dans son rôle d'actionnaire actif et éclairé en renforçant la crédibilité des informations qui

ont trait à la durabilité ainsi que la confiance qui leur est prêtée, et en offrant une évaluation plus précise des risques et des opportunités associés à la durabilité dans son portefeuille.

En tenant dûment compte de leur taille et des conditions dans lesquelles elles exercent leurs activités, l'État devrait requérir des entreprises publiques qu'elles obtiennent une assurance limitée ou raisonnable concernant les informations qu'elles publient en matière de durabilité, qui soit fournie par un prestataire de services d'assurance indépendant et qualifié, et basée sur une méthodologie solide et propre à garantir l'exactitude et la qualité des informations qu'elles communiquent. L'examen devrait porter de préférence sur les performances de l'entreprise en matière de durabilité plutôt que sur le rapport lui-même, bien qu'il importe également de s'assurer de sa fiabilité et de sa conformité aux exigences légales en vigueur. Lorsqu'il n'est pas possible ou trop coûteux de fournir une assurance pour toutes les informations diffusées sur cette question, il peut être envisagé de procéder à une évaluation obligatoire des indicateurs ou informations les plus pertinents, comme les émissions de GES. Afin d'accroître la confiance du conseil d'administration dans l'intégrité des informations de durabilité soumises par l'entreprise publique, le conseil peut solliciter une assurance auprès de l'auditeur interne.

L'objectif à long terme devrait néanmoins être de parvenir à une plus grande convergence du niveau de qualité des états financiers et des informations diffusées relatives à la durabilité. En particulier, il conviendrait de faire correspondre la période couverte par les états financiers et celle couverte par les informations en matière de durabilité.

VII.D. L'État en sa qualité d'actionnaire devrait fixer des attentes strictes concernant le respect par les entreprises publiques des normes de conduite responsable des entreprises, ainsi que des mécanismes efficaces pour leur mise en œuvre, reconnaître pleinement les responsabilités des entreprises publiques à l'égard des parties prenantes et demander aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes. Les attentes de l'actionnaire devraient être portées à la connaissance du public de manière claire et transparente.

Dans le domaine de la conduite responsable des entreprises, l'environnement légal et réglementaire auquel sont soumises les entreprises publiques est en constante évolution. De nombreuses entreprises ont démontré que le respect des normes de conduite d'entreprise constituait un élément important de la conduite des affaires. 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 ». En outre, la conduite responsable des entreprises (CRE) est de plus en plus perçue comme une composante essentielle d'une économie durable et résiliente en ce qu'elle favorise des relations harmonieuses entre les entreprises et les autres segments de la société et sert l'objectif de création de valeur à long terme.

Il importe donc que les entreprises publiques respectent des normes de conduite responsable dans l'ensemble de leurs activités et tout au long de la chaîne d'approvisionnement, notamment en ce qui concerne les droits humains, l'emploi et les relations professionnelles, l'environnement, la lutte contre la corruption, les intérêts des consommateurs, la science, la technologie et l'innovation, la concurrence et la fiscalité. Leur comportement devrait être guidé par les instruments internationaux applicables, notamment les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises*, qui devraient être mis en œuvre dans la plus grande mesure possible, la *Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail*, la Déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et les *Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme*.

L'association des parties prenantes est d'importance capitale en matière de gouvernance d'entreprise, et constitue également un élément clé de la conduite responsable des entreprises et de l'exercice d'une diligence raisonnable. Les entités actionnaires et les entreprises publiques devraient reconnaître l'importance des relations avec les parties prenantes, notamment avec le personnel, les créanciers, les clients, les fournisseurs et les communautés concernées, pour bâtir des entreprises durables, solides sur le plan financier et responsables. Les relations avec les parties prenantes sont particulièrement importantes pour les entreprises publiques investies d'objectifs de politique publique. En raison de la

nature de leurs activités, les entreprises publiques peuvent avoir un impact déterminant sur le développement macroéconomique national et sur les collectivités dans lesquelles elles interviennent. En outre, nombre d'investisseurs prennent de plus en plus en considération les questions touchant aux parties prenantes dans leurs décisions de placement et évaluent les risques de contentieux qui pourraient en découler. L'entité actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes devraient donc reconnaître les effets qu'une politique active en direction des parties prenantes peut avoir sur la durabilité et la résilience de l'entreprise ainsi que sur sa réputation et ses ambitions stratégiques à long terme.

À cette fin, les entreprises publiques devraient communiquer sur les aspects qui ont trait aux parties prenantes, et faire la preuve de leur volonté d'opérer de façon transparente et de leur attachement à la coopération avec ces parties prenantes. Cela favorise la confiance et améliore leur réputation. Elles peuvent notamment présenter des rapports d'avancement aux parties prenantes affectées par un projet, et des rapports sur les activités d'association et leurs résultats aux parties prenantes participantes. Ces informations peuvent être intégrées aux rapports usuels de l'entreprise ou faire l'objet de documents distincts.

En particulier :

VII.D.1. Les pouvoirs publics, les entités actionnaires et les entreprises publiques devraient reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels. Lorsque les intérêts des parties prenantes sont protégés par la loi, le personnel et les autres parties prenantes devraient pouvoir obtenir la réparation effective de toute violation de leurs droits à un coût raisonnable et sans délai excessif.

En sa qualité d'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 mettre en place des mécanismes et des procédures visant à protéger les droits du personnel, des communautés concernées et des autres parties prenantes. L'entité actionnaire et les entreprises publiques devraient reconnaître les droits des parties prenantes consacrés par la loi ou par des accords mutuels et se doter d'une politique claire à cet égard.

Bien qu'elles puissent différer suivant l'entreprise et ses activités, les parties prenantes comprennent généralement le personnel, les créanciers, les clients, les fournisseurs et les communautés concernées. Les droits des parties prenantes sont définis dans une large mesure par le droit (notamment le droit du travail, le droit des sociétés, le droit commercial, le droit de l'environnement et le droit des faillites) ou par des relations contractuelles que les entreprises sont tenues de respecter. Pour que le processus décisionnel soit efficace, les entreprises devraient, éventuellement en application de la législation locale, prendre également en considération les parties prenantes auxquelles elles ne sont pas liées par une relation contractuelle, faute de quoi elles pourraient négliger des questions essentielles lors de l'élaboration de leurs politiques, de leurs objectifs et de leurs rapports en matière de durabilité.

Le cadre juridique devrait être transparent et permettre aux parties prenantes de communiquer et d'obtenir réparation en cas de violation de leurs droits à un coût et dans un délai raisonnables. En outre, les lanceurs d'alerte et les personnes ou organisations qui signalent des manquements à la loi (par exemple en ce qui concerne les réglementations sociales ou environnementales, la corruption, les droits humains) commis par l'État ou des entreprises publiques devraient être protégés par la loi.

Certaines juridictions peuvent conférer à des parties prenantes des droits spécifiques dans les entreprises publiques par le biais d'un statut juridique, de réglementations, d'accords mutuels, de contrats ou de structures de gouvernance distinctes, sous la forme par exemple d'une représentation des salariés dans les conseils d'administration. Les éventuels droits spécifiques accordés aux parties prenantes ou l'influence qu'elles peuvent exercer sur le processus de décision devraient être explicites. Quels que soient les droits accordés aux parties prenantes par la loi ou les obligations auxquelles devrait satisfaire l'entreprise publique à cet égard, les organes de la société, principalement l'assemblée générale des actionnaires et le conseil d'administration, devraient conserver leurs pouvoirs de décision. Afin de favoriser une coopération active et créatrice de valeur à long terme avec les parties prenantes, les entités

actionnaires et les entreprises publiques devraient veiller à ce que les parties prenantes, y compris leur personnel et les communautés concernées, aient accès à des informations pertinentes, suffisantes et fiables, en temps utile et de manière régulière, afin de pouvoir exercer leurs droits, notamment celui d'obtenir une réparation effective en cas de violation de leurs droits. Enfin, les salariés devraient aussi pouvoir exprimer librement au conseil d'administration leurs soupçons de bonne foi quant au caractère illégal ou contraire à la déontologie de certaines pratiques sans que leurs droits ne s'en trouvent remis en cause.

VII.D.2. Les entreprises publiques devraient développer et encourager l'association constructive des parties prenantes pour favoriser la durabilité et assurer une transition juste, en particulier celle des personnes ou des groupes susceptibles d'avoir un intérêt dans les activités de l'entreprise ou d'en subir les effets.

Les processus décisionnels de la direction devraient être éclairés par un dialogue régulier et continu avec les parties prenantes, qui devrait être entériné dans la stratégie d'entreprise. L'association constructive des parties prenantes peut favoriser une transition juste (à savoir une transition vers une économie plus verte qui soit aussi équitable et inclusive que possible), en garantissant notamment les droits et les moyens de subsistance du personnel. Ce dialogue peut être utile pour toute une série de questions, mais il s'avère particulièrement important pour les décisions destinées à améliorer la durabilité et la résilience de l'entreprise, qui peuvent entraîner des sorties de trésorerie à court terme, mais générer des bénéfices sur le long terme. Il peut également se révéler utile pour permettre à l'entreprise de déterminer les questions liées à la durabilité qui sont significatives et devraient, par conséquent, être traitées et faire l'objet d'une diffusion.

Pour organiser le dialogue avec les parties prenantes et leur association, il convient de prévoir dans la législation ou la réglementation la mise en place de plateformes appropriées. L'association constructive des parties prenantes fait généralement référence à un processus continu et interactif qui implique une communication dans les deux sens, repose sur la bonne foi des participants des deux versants et tient compte des points de vue des parties prenantes (ce qui implique un suivi des résultats).

Afin que l'association des parties prenantes soit constructive et effective, elle devrait intervenir en temps opportun et être accessible, appropriée et sûre pour les parties prenantes ; il importe également d'identifier et d'éliminer les obstacles éventuels à l'association de parties prenantes en situation de vulnérabilité ou marginalisées. À cette fin, des mécanismes devraient être mis en place pour permettre le signalement anonyme des manquements à la loi. Les pratiques illicites et contraires à l'éthique auxquelles se livrent les cadres d'une entreprise risquent non seulement d'aboutir à des violations des droits des parties prenantes, mais aussi d'être préjudiciables à l'entreprise en portant atteinte à sa réputation. Il est donc important que les entreprises définissent une politique confidentielle de protection des lanceurs d'alerte, assortie de procédures et de régimes de protection pour les plaintes que peuvent déposer des salariés, qu'ils le fassent eux-mêmes ou par l'intermédiaire des organes qui les représentent, et d'autres témoins extérieurs à l'entreprise d'actions illicites ou contraires à l'éthique. Le conseil d'administration devrait être encouragé à protéger ces personnes et les organes qui les représentent, et à leur permettre de s'adresser directement et à titre confidentiel à un administrateur indépendant, souvent membre d'un comité d'audit ou d'un comité d'éthique. Certaines entreprises se sont dotées d'un médiateur chargé de traiter ces plaintes. Des autorités compétentes ont également ouvert des lignes téléphoniques et des messageries électroniques permettant de recevoir les plaintes de manière confidentielle. Si, dans certaines juridictions, les organes représentatifs se chargent de relayer leurs inquiétudes auprès de l'entreprise, les membres du personnel ne devraient pas être empêchés d'agir à titre individuel, ni être moins protégés lorsqu'ils agissent seuls.

En l'absence de mesures réparatrices promptes, ou confrontés à un risque raisonnable de conséquences négatives du signalement de pratiques contraires à la loi, les salariés et autres parties prenantes sont encouragés à saisir de bonne foi les autorités compétentes. De nombreuses juridictions prévoient également la possibilité d'introduire des recours auprès du Point de contact national pour la conduite responsable des entreprises compétent afin de résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre des *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable*

des entreprises. L'entreprise devrait s'abstenir de toute mesure discriminatoire ou disciplinaire à l'encontre des parties prenantes à l'origine de tels recours.

VII.D.3. Il convient de permettre le développement de mécanismes de participation des salariés. Lorsque les salariés et autres parties prenantes participent à la gouvernance de l'entreprise, ils devraient avoir accès en temps opportun et de façon régulière à des informations pertinentes, suffisantes et fiables.

Le degré de participation des salariés à la gouvernance de l'entreprise publique dépend des lois et pratiques nationales et peut également varier d'une entreprise à l'autre. Dans le contexte de la gouvernance d'entreprise, les mécanismes de participation des salariés peuvent revêtir pour les entreprises un intérêt direct, mais également indirect du simple fait que les salariés sont prêts à investir dans l'acquisition de compétences spécifiques à l'entreprise. Parmi ces mécanismes figurent la présence de représentants des salariés au conseil d'administration et des processus de gouvernance tels que la représentation syndicale, la négociation collective, la négociation d'accords à l'échelle locale 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 inscrits dans les normes et conventions internationales. En particulier, lorsque le droit et la mise en pratique des cadres de gouvernance d'entreprise offrent des possibilités de participation des salariés et d'autres parties prenantes à la vie de l'entreprise, il importe que lesdites parties aient accès aux informations nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.

En ce qui concerne les mécanismes visant à améliorer les performances, on peut trouver dans de nombreuses juridictions des plans d'actionnariat des salariés et d'autres mécanismes de partage des bénéfices. Les engagements en matière de retraite sont également souvent l'un des aspects de la relation entre l'entreprise et ses salariés actuels et anciens.

VII.D.4. Les entités actionnaires et les entreprises publiques devraient prendre des mesures garantissant l'application de normes très strictes en matière d'intégrité dans le secteur public et empêchant l'utilisation des entreprises publiques à des fins de financement de la vie politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées.

Les activités de l'entité actionnaire se concentrent dans des secteurs à haut risque, tels que les industries extractives et les infrastructures, dans lesquels secteurs public et privé se croisent au gré de concessions substantielles et de grands projets de marchés publics. Dans de nombreuses économies, les entreprises publiques continuent également de fournir des services publics essentiels, tandis que d'autres opèrent toujours sous une forme publique bien qu'elles poursuivent des objectifs économiques et soient soumises à la concurrence du marché. Ce faisceau de circonstances fait que les entreprises publiques peuvent être particulièrement vulnérables à la corruption et à une utilisation à des fins de financement politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées. Le coût pour les finances publiques et les effets pervers du dévoiement de fonds publics lié à la corruption peuvent saper la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

L'entité actionnaire devrait donc prendre les mesures nécessaires pour interdire l'utilisation des entreprises publiques à des fins de financement d'activités politiques ou de contribution à des campagnes politiques, et faire en sorte qu'elles adhèrent à la législation relative aux groupes de pression, par exemple en signalant toute réunion dans le registre idoine. Des mesures appropriées devraient également être prises dans d'autres domaines à haut risque, tels que la passation de marchés de biens et de services ainsi que, entre autres, la rémunération des administrateurs et des principaux dirigeants, les conflits d'intérêts, les frais d'hébergement et de divertissement, les dons à des œuvres caritatives et le mécénat, les cadeaux, le favoritisme, le népotisme ou le copinage, et les paiements de facilitation, la sollicitation et l'extorsion de fonds.

L'État et les entreprises publiques sont encouragés à mettre en œuvre, dans toute la mesure possible, les *Lignes directrices de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques*. Les dispositions qu'elles renferment ont pour effet de compléter le présent instrument.

À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier 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 Colombie, la Corée, le Costa Rica, 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, la Lettonie, la Lituanie, 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 Türkiye. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Instruments juridiques de l'OCDE

Environ 460 instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE depuis sa création en 1961. Ces instruments comprennent les Actes de l'OCDE (les Décisions et Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention relative à l'OCDE) et d'autres instruments juridiques développés dans le cadre de l'OCDE (notamment les Déclarations et les accords internationaux).

L'ensemble des instruments juridiques de substance de l'OCDE, qu'ils soient en vigueur ou abrogés, est répertorié dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Ils sont présentés selon cinq catégories :

- Les **Décisions** sont adoptées par le Conseil et sont juridiquement contraignantes pour tous les Membres, à l'exception de ceux qui se sont abstenus au moment de leur adoption. Elles définissent des droits et des obligations spécifiques et peuvent prévoir des mécanismes de suivi de la mise en œuvre.
- Les **Recommandations** sont adoptées par le Conseil et n'ont pas une portée juridique obligatoire. Elles représentent un engagement politique vis-à-vis des principes qu'elles contiennent, il est attendu que les Adhérents feront tout leur possible pour les mettre en œuvre.
- Les **Documents finaux de substance** sont adoptés individuellement par les Adhérents indiqués plutôt que par un organe de l'OCDE et sont le résultat d'une réunion ministérielle, à haut niveau ou autre, tenue dans le cadre de l'Organisation. Ils énoncent habituellement des principes généraux ou des objectifs à long terme et ont un caractère solennel.
- Les **accords internationaux** sont négociés et conclus dans le cadre de l'Organisation. Ils sont juridiquement contraignants pour les parties.
- **Arrangement, accord/arrangement et autres** : plusieurs autres types d'instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE au fil du temps, comme l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'Arrangement international sur les Principes à suivre dans les transports maritimes et les Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD).