

# Gouvernance des entreprises publiques

PANORAMA DES PAYS DE L'OCDE

OCDE 

ÉDITIONS OCDE



# Gouvernance des entreprises publiques

PANORAMA DES PAYS DE L'OCDE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties 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, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

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

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

**Corporate Governance of State-Owned Enterprises**

A SURVEY OF OECD COUNTRIES

© OCDE 2005

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (33-1) 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax (33-1) 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 1923, USA, fax (978) 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

**L**es entreprises publiques jouant encore un grand rôle dans l'économie et les principaux secteurs d'infrastructures de nombreux pays de l'OCDE, la qualité de leur gouvernance retient de plus en plus l'attention. Les problèmes liés à une ingérence politique excessive, à la passivité des conseils d'administration et à un manque de transparence ont trouvé un large écho dans le public et suscité un large effort de réforme.

Si elles sont correctement conçues et efficacement mises en œuvre, les réformes peuvent non seulement être bénéfiques pour le potentiel de croissance économique en améliorant l'efficacité des entreprises publiques et leur accès aux capitaux, mais aussi contribuer à une saine concurrence en harmonisant les conditions dans lesquelles opèrent les entreprises du secteur privé et du secteur public. Une meilleure gouvernance des entreprises publiques peut également renforcer la gouvernance publique dans son ensemble grâce à une plus grande transparence et elle est également de nature à alléger le fardeau fiscal.

Les gouvernements se trouvent confrontés à des problèmes et arbitrages complexes lorsqu'ils doivent concevoir des réformes qui permettent à la fois d'organiser rationnellement la fonction actionnariale dans l'administration publique et d'exercer efficacement cette fonction. Il faut mettre en place une politique actionnariale active tout en évitant des ingérences injustifiées dans la gestion au jour le jour des entreprises publiques. Il faut aussi une chaîne de responsabilité qui assure une prise de décision responsable de la part des organes d'administration et de gestion et qui garantisse une information complète du public.

Pour aider les gouvernements à relever ces défis et à mettre en place une gouvernance des entreprises publiques de haute qualité, l'OCDE a adopté les Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques (avril 2005), que les pays de l'OCDE et de nombreux pays non membres ont approuvées et jugées très opportunes. Les Lignes directrices complètent les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE (révisés en 2004), référence internationale pour le gouvernement d'entreprise.

Ce rapport intitulé **La gouvernance des entreprises publiques : panorama des pays de l'OCDE** dresse un inventaire complet des pratiques actuelles et des évolutions récentes. Il illustre en outre les différentes options qui s'offrent aux gouvernements pour l'exercice des droits d'actionnaire et s'appuie sur de nombreux rapports officiels

*des cours des comptes, des parlements et des entités actionnariales. Ces informations, qui ont été très précieuses pour l'élaboration des Lignes directrices, peuvent maintenant être utilisées par les responsables et les praticiens comme base de réflexion pour évaluer leurs propres pratiques et concevoir les réformes à venir. L'OCDE tirera parti du rapport et des Lignes directrices pour promouvoir un bon gouvernement d'entreprise des entreprises publiques dans le cadre du dialogue sur les politiques à suivre au sein de la zone de l'OCDE et avec les pays non membres. Ce rapport sera aussi extrêmement utile pour se prononcer sur les réformes en cours. Il est publié sous la responsabilité du Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État.*



William H. Witherell  
Directeur des affaires financières  
et des entreprises

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	11
<i>Partie I</i>	
<b>Rapport comparatif</b>	
<b>Chapitre 1. Les entreprises publiques dans les pays de l'OCDE</b> .....	19
Historique et raison d'être des entreprises publiques .....	20
Les grandes privatisations des années 80 et 90 .....	22
Un secteur public plus restreint mais encore important .....	26
Structure actionnariale des entreprises publiques .....	35
Les entreprises publiques restent les principaux acteurs dans plusieurs branches importantes .....	37
La forme juridique des entreprises publiques .....	38
Notes .....	42
<b>Chapitre 2. L'organisation de la fonction actionnariale dans l'administration publique</b> .....	45
Les trois principaux types d'organisation et l'évolution globale de la fonction actionnariale .....	46
Le modèle décentralisé ou « par ministère sectoriel » .....	48
Le modèle dual .....	50
Le modèle centralisé .....	54
Autres structures particulières exerçant la fonction actionnariale dans les entreprises publiques .....	65
Notes .....	73
<b>Chapitre 3. Relations des entreprises publiques avec les autres actionnaires</b> .....	75
Référence au cadre juridique général .....	77
Renforcement du pouvoir de décision à l'assemblée générale des actionnaires ou au conseil d'administration .....	78
Droits spécifiques .....	81
Droits d'information .....	82
Droit de recours .....	83

L'État, actionnaire minoritaire mais dominant : le cas des « actions spécifiques » .....	83
Notes .....	84
<b>Chapitre 4. Le rôle des parties prenantes dans le gouvernement d'entreprise</b> .....	85
Le cadre juridique des relations avec les parties prenantes .....	87
Représentation des salariés dans les conseils des entreprises publiques .....	88
Les droits des créanciers : insolvabilité/faillite .....	90
Notes .....	92
<b>Chapitre 5. Transparence et information</b> .....	93
Communication <i>a priori</i> : fixation des objectifs et information sur leur réalisation .....	95
Communication financière <i>a posteriori</i> .....	105
Rapports globaux .....	111
Comptabilité et audit .....	117
De contrôles éparés au suivi du risque .....	123
Notes .....	128
<b>Chapitre 6. Le conseil d'administration de l'entreprise publique</b> .....	131
Structure et taille des conseils .....	132
Composition des conseils .....	133
La procédure de nomination .....	141
Fonctions du conseil .....	150
Travaux du conseil .....	155
Évaluation des performances du conseil .....	161
Rémunération des membres du conseil d'administration .....	166
Notes .....	169
<b>Annexe I.1. Entreprises publiques des secteurs stratégiques dans les pays de l'OCDE</b> .....	173
<b>Annexe I.2. Statut juridique des entreprises publiques</b> .....	176
<b>Annexe I.3. Transparence et communication financière/tableau récapitulatif</b> .....	179
<b>Annexe I.4. Tableau récapitulatif/composition du conseil</b> .....	185
<b>Annexe I.5. Tableau récapitulatif/fonctions du conseil d'administration</b> ..	190
<b>Annexe I.6. Tableau récapitulatif/nomination et rémunération du directeur général</b> .....	194

## Partie II

## Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques

<b>Préambule</b> .....	201
Notes .....	204
<b>1. Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace</b> .....	205
Notes explicatives concernant le chapitre 1 : Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace .....	206
<b>2. L'État actionnaire</b> .....	213
Notes explicatives concernant le chapitre 2 : L'État actionnaire .....	215
<b>3. Égalité de traitement entre les actionnaires</b> .....	227
Notes explicatives concernant le chapitre 3 : Égalité de traitement entre les actionnaires.....	228
<b>4. Relations avec les parties prenantes</b> .....	233
Notes explicatives concernant le chapitre 4 : Relations avec les parties prenantes .....	234
<b>5. Transparence et diffusion de l'information</b> .....	239
Notes explicatives concernant le chapitre 5 : Transparence et diffusion de l'information .....	240
<b>6. Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique</b> .....	247
Notes explicatives concernant le chapitre 6 : Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique .....	248
Annexe II.1. Remerciements.....	256
<b>Liste des encadrés</b>	
1.1. Différences entre les données .....	28
1.2. France : Évolution du statut juridique d'EDF et de Gaz de France .....	39
1.3. L'importance des entreprises publiques dans les pays non membres .....	40
2.1. Le modèle dual en Nouvelle-Zélande .....	52
2.2. La fonction actionnariale en Corée .....	53
2.3. Les réformes en Australie .....	55
2.4. Évolution au Royaume-Uni : la Commission de l'État actionnaire (Shareholder Executive) .....	58

2.5.	La réforme en France : principales conclusions du rapport Barbier de la Serre .....	60
2.6.	La réforme en France : principales recommandations du rapport Douste-Blazy .....	62
2.7.	Renforcement des équipes pour le lancement de l'Agence des participations de l'État .....	64
2.8.	La réforme finlandaise : principales conclusions du rapport Vuoria .....	65
2.9.	L'ÖIAG autrichienne .....	67
2.10.	L'Agence tchèque pour les biens de l'État .....	69
2.11.	SICOT : l'agence consultative italienne .....	71
2.12.	La GBPFAU australienne .....	72
2.13.	La CCMAU néo-zélandaise .....	72
2.14.	Le modèle dual néo-zélandais .....	73
3.1.	Le système d'élection dans les entreprises publiques italiennes cotées – <i>Voto di lista</i> .....	80
5.1.	Mesure de la création de valeur (EVA) .....	97
5.2.	Modalité des contrats de performance pour les entreprises publiques en France .....	100
5.3.	Négociation des objectifs de l'entreprise (SCI) en Nouvelle-Zélande .....	101
5.4.	Pourquoi parle-t-on en France de comptes combinés et non de comptes consolidés .....	114
5.5.	Rapports annuels des entités propriétaires en Allemagne, en Norvège, en Suède et en France .....	115
5.6.	Des contrôles nombreux mais inefficaces : le cas français .....	125
5.7.	Grands principes de la gestion du risque dans les entreprises publiques australiennes (GBE) .....	128
6.1.	L'expérience polonaise : un examen spécifique pour les administrateurs d'État au sein des conseils des entreprises publiques .....	136
6.2.	Procédure de nomination des conseils d'administration des entreprises publiques en Australie .....	142
6.3.	Atténuer l'influence politique sur la direction des entreprises publiques et ses conséquences pour les conseils d'administration en Corée du Sud .....	144
6.4.	Royaume-Uni : Code des pratiques pour les nominations aux emplois ministériels .....	146
6.5.	Procédure de nomination des conseils d'administration des entreprises publiques en Nouvelle-Zélande .....	149
6.6.	Les comités de recommandation du président dans les entreprises publiques coréennes .....	154

6.7.	Règles de procédure applicables aux conseils des entreprises publiques en Suède .....	157
6.8.	Conseils pratiques pour les représentants de l'État siégeant au conseil d'administration des entreprises publiques françaises ....	158
6.9.	Recommandations pour la création et le fonctionnement des comités d'audit des entreprises publiques en France .....	162
6.10.	Exemples de pratiques exemplaires pour les comités de vérification des sociétés d'État canadiennes .....	163
6.11.	Mode de rémunération des administrateurs des entreprises publiques en Nouvelle-Zélande .....	168

### Liste des tableaux

2.1.	Types d'organisation de la fonction actionnariale de l'État dans plusieurs pays de l'OCDE .....	48
2.2.	Débat sur le modèle centralisé/dual en Australie .....	54
4.1.	Modes d'élection des représentants des salariés .....	90
4.2.	Rémunération des représentants des salariés aux conseils .....	90
5.1.	Exemples de sites web des entités actionnaires publiques .....	118
5.2.	Exemples de documents décrivant la politique actionnariale de l'État .....	119
5.3.	Audits externes et contrôles spécifiques de l'État .....	122
6.1.	Nouvelles limites pour la taille des conseils d'administration des entreprises publiques .....	133
6.2.	La représentation de l'État au conseil d'administration selon le modèle d'actionnariat .....	135
6.3.	Représentation des salariés dans les conseils des entreprises publiques .....	137
6.4.	Responsabilités du conseil d'administration en Nouvelle-Zélande et en Corée .....	151
6.5.	Nombre minimum de réunions du conseil d'administration : quelques exemples .....	156

### Liste des graphiques

1.1.	Montant du produit des privatisations par rapport à la taille de l'économie (1990-2001).....	24
1.2.	Taille des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE.....	25
1.3.	Densité des entreprises publiques .....	26
1.4.	Nombre d'entreprises publiques dans un certain nombre de pays de l'OCDE .....	30
1.5.	Actif des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE, en milliards de dollars PPA, 2003.....	31
1.6.	Valeur d'actif des entreprises publiques/PIB dans les pays de l'OCDE .....	31

1.7.	Total des fonds propres des entreprises publiques dans certains pays de l'OCDE, en milliards de dollars PPA (2003) .....	32
1.8.	Total des fonds propres des entreprises publiques/PIB dans certains pays de l'OCDE.....	33
1.9.	Salariés des entreprises publiques en pourcentage de l'emploi total .....	33
1.10.	Chiffre d'affaires/PIB et valeur ajoutée/PIB pour les entreprises publiques de certains pays de l'OCDE.....	34
1.11.	Participations de l'État dans les entreprises publiques .....	35
1.12.	Pourcentage d'entreprises publiques cotées dans certains pays de l'OCDE .....	36
1.13.	Part des entreprises publiques dans la capitalisation boursière dans certains pays de l'OCDE .....	37
2.1.	Organisation et évolution de la fonction actionnariale.....	47

---

ISBN 92-64-00944-2

Gouvernance des entreprises publiques

Panorama des pays de l'OCDE

© OCDE 2005

---

## Introduction

Ce rapport dresse un panorama comparatif des principales pratiques concernant le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques dans la zone OCDE. Il constitue la base et la documentation de référence des *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*. Il porte sur les entreprises publiques, c'est-à-dire les actifs détenus par l'État sous la forme de sociétés. Les définitions nationales sont loin d'être homogènes, et lorsqu'il s'agit d'États fédéraux, les données rapportées ne couvrent que les entreprises détenues par l'État central, même si les États fédérés contrôlent souvent des entreprises relativement importantes. Les actifs tels que les hôpitaux publics ou les bâtiments et ressources administrativement contrôlés par les ministères sont exclus du champ de l'étude.

Il est primordial d'analyser le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques car : 1) les entreprises publiques représentent encore une part substantielle de l'activité dans un certain nombre d'économies de l'OCDE et peuvent donc exercer une influence significative sur les performances globales de ces pays; 2) la mondialisation et la libéralisation de nombreux secteurs rendent urgente la réforme du secteur public et soulèvent le problème de l'exercice adéquat des prérogatives actionnariales; 3) les entreprises publiques se heurtent à des difficultés spécifiques en termes de gouvernance, qui ne peuvent être réglées avec les seuls outils conçus pour les sociétés privées; 4) les progrès dans la gouvernance des entreprises publiques devraient soutenir la croissance en améliorant les performances et la productivité de ces entreprises et, indirectement, en encourageant la concurrence et des bonnes pratiques dans l'ensemble des entreprises.

Les économies de marché émergentes sont confrontées à nombre des problèmes examinés dans ce rapport. Malgré de considérables efforts de privatisation, le secteur public reste vaste dans de nombreux pans de l'économie, et l'État conserve souvent des titres de capital et d'autres droits dans les entreprises récemment privatisées. La manière dont les pays non membres relèvent ces défis fera l'objet d'un rapport complémentaire.

---

### Les entreprises publiques représentent encore une proportion significative de l'activité économique dans de nombreux pays de l'OCDE

---

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, l'État reste propriétaire d'un grand nombre d'entreprises commerciales qui opèrent sur des marchés concurrentiels. Les participations publiques concernent des entreprises de divers secteurs, notamment les services d'utilité publique et les infrastructures, en particulier dans l'énergie, les transports et les télécommunications. Les participations de l'État dans les entreprises commerciales prennent généralement la forme de parts du capital de sociétés que l'État possède pour tout ou partie, mais il existe également d'autres formes d'organisation et d'autres instruments de propriété. De plus, il n'est pas rare que, suite à des privatisations partielles ou à d'autres interventions directes, l'État continue de détenir des participations importantes dans de grandes sociétés cotées.

Indépendamment de la forme de la propriété d'État, la simple échelle des participations publiques dans les entreprises commerciales fait néanmoins que l'efficacité de la gouvernance de ces entreprises joue un rôle déterminant dans la performance économique nationale. En effet, les entreprises publiques peuvent représenter jusqu'à 40 % de la valeur ajoutée totale, environ 10 % de l'emploi et même 50 % de la capitalisation boursière dans plusieurs pays de l'OCDE, et pas uniquement dans les anciens pays socialistes. Ces pourcentages sont nettement inférieurs dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE ayant mené à bien de vastes programmes de privatisation dans les années 80 et 90. Dans ces derniers cas, les participations publiques et le contrôle de l'État restent toutefois concentrés dans les secteurs stratégiques et les infrastructures, dont les répercussions sur l'environnement concurrentiel et les performances économiques d'ensemble sont généralement importantes\*.

---

### Mondialisation et libéralisation soulignent l'urgence de la réforme du secteur public

---

La mondialisation des marchés dans la plupart des secteurs, les évolutions technologiques et la libéralisation de nombreux secteurs d'infrastructures rendent souvent incontournable le réajustement et/ou la restructuration des

\* Voir, par exemple, G. Nicoletti et S. Scarpetta, « *Regulation, productivity and growth: OECD evidence* », *Economic Policy*, 36, 2003. Les auteurs se sont appuyés sur la base de données structurelles de l'OCDE, qui, bien que ne couvrant pas directement le gouvernement d'entreprise, traite de nombreuses questions sur lesquelles les pouvoirs publics doivent se prononcer en ce qui concerne les entreprises publiques et leur cadre réglementaire.

entreprises publiques. La nécessité d'opérer une distinction claire entre l'État actionnaire et l'État régulateur, et aussi de mettre en place des procédures de décision et des structures de gouvernance plus efficaces, a été mise en lumière à plusieurs reprises, en particulier lorsqu'il a fallu éviter une faillite ou restructurer après une faillite. En conséquence, les pouvoirs publics d'un certain nombre de pays de l'OCDE se sont efforcés de réorganiser en profondeur la manière dont ils exercent leurs prérogatives actionnariales dans les entreprises publiques, mais aussi les systèmes de gouvernance de ces entreprises.

---

### *Les difficultés spécifiques du gouvernement des entreprises publiques*

---

Le gouvernement des entreprises publiques soulève un certain nombre de difficultés spécifiques. Elles découlent de diverses caractéristiques qui peuvent se révéler plus ou moins critiques selon les traditions administratives du pays, le récent historique des réformes du secteur public et le degré de libéralisation des économies concernées. Il convient toutefois de les garder à l'esprit si l'on veut appréhender la spécificité du gouvernement des entreprises publiques. Premièrement, les entreprises publiques sont souvent protégées de fait contre deux grandes menaces, qui sont fondamentales dans le contrôle du management dans les entreprises privées, à savoir la prise de contrôle et la faillite. La latitude dont dispose la direction d'une entreprise publique est parfois plus grande que celle observée dans le secteur privé. Souvent, les entreprises publiques ne sont pas soumises aux procédures habituelles de faillite, ou, lorsque c'est le cas (par exemple pour les entreprises cotées), il est très rare que la faillite soit prononcée. Il en découle fréquemment des sollicitations budgétaires à des fins d'investissements et d'expansion. De plus, les entreprises publiques opéraient, jusqu'à une date récente, dans des secteurs protégés de la concurrence. Deuxièmement, la comptabilité et l'information ne sont peut-être pas au même niveau que les normes du secteur privé, en étant plutôt axées sur la maîtrise des dépenses publiques. Cela peut à la fois se révéler plus pesant et ne pas être conforme aux notions d'importance relative et d'actualité qui sont au cœur de l'information financière dans le secteur privé.

Plus fondamentalement, les difficultés de gouvernance peuvent aussi découler du fait que, dans le cas des entreprises publiques, il n'y a généralement pas de propriétaire clairement désigné, mais plusieurs propriétaires aux objectifs très divergents. Qui sont les mandants des « gestionnaires mandataires » des entreprises publiques et quels sont leurs objectifs ? Le mandant peut être lui-même titulaire d'un mandat politique et, comme nous le développerons plus loin, plusieurs mandants sont généralement concernés. En considérant les ministres comme les mandants,

on concentre le pouvoir entre leurs mains. Dans d'autres cas, on pourrait juger que le Parlement est le mandant, mais qu'il agit via le gouvernement. Mais on court alors le risque d'emprise de la part de groupes d'intérêt et celui d'objectifs contradictoires. Enfin, si l'on considère que l'entreprise elle-même est le mandant et que le devoir de la direction et des ministres est d'agir dans l'intérêt de l'entreprise, il faut définir plus précisément cet intérêt. Ainsi, dans le cas des entreprises publiques, il existe une chaîne d'organisation complexe, avec des mandants multiples et parfois éloignés, faisant intervenir des ministères, le Parlement ou des groupes d'intérêt, ainsi que l'entreprise elle-même. Structurer cette chaîne complexe de responsabilité afin de s'assurer que la direction prend des décisions efficaces constitue un véritable défi.

---

*Les répercussions potentielles d'une meilleure gouvernance des entreprises publiques sont substantielles*

---

Malgré ces difficultés, les enjeux potentiels sont importants dans un certain nombre de pays. Une meilleure gouvernance des entreprises publiques peut promouvoir la croissance grâce à une amélioration des résultats et à une productivité accrue. Une fois intégralement mise en œuvre, elle devrait permettre une affectation plus transparente des ressources, ainsi qu'une surveillance et une direction plus efficaces des entreprises. Elle facilitera également l'accès au capital (aussi bien sur les marchés obligataires que sur les marchés d'actions) et optimisera l'allocation des ressources internes. Enfin, elle favorisera la concurrence dans les secteurs ouverts aux entreprises privées et dans lesquels le contrôle des prix a été levé ou réformé.

Si un exercice plus efficace de ses prérogatives actionnariales par l'État peut impliquer, dans certains cas, des réformes législatives, il se fera, la plupart du temps, dans le cadre des lois et de règlements en place concernant notamment le droit des sociétés ou des valeurs mobilières. Même si l'on n'entend pas changer les lois et règlements, un certain nombre de mesures peuvent être prises pour améliorer l'organisation et l'exercice des prérogatives actionnariales de l'État. En exerçant activement les droits qui s'attachent au capital qu'il détient, via des objectifs réalistes et clairs, l'État peut jouer un rôle crucial dans la surveillance des performances et établir de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise au bénéfice des entreprises et de l'ensemble de la collectivité.

---

*Plan du rapport comparatif*

---

Le présent rapport comparatif rend compte tout d'abord de l'importance du secteur public dans les pays de l'OCDE. Il donne un bref aperçu historique, en

commentant notamment les principales raisons du développement de ce secteur et les vastes programmes de privatisation qui se sont ensuivis, ainsi que les réformes engagées dans les années 80 et 90. Il expose ensuite les principales caractéristiques de ce secteur en termes de taille et de branches d'activité et analyse les répercussions des réformes sur le développement des marchés financiers.

Le rapport souligne ensuite les principaux types d'organisation de la fonction actionnariale au sein de l'administration publique. Il présente les trois grands types d'organisation que l'on retrouve dans les pays de l'OCDE, à savoir un modèle centralisé, un modèle décentralisé et un modèle mixte ou dual. Il expose les raisons qui sous-tendent chaque type d'organisation et leurs caractéristiques essentielles, ainsi que leurs avantages et inconvénients en termes de gouvernance. Il décrit en outre certaines structures spécifiques, qui peuvent également intervenir dans l'exercice des prérogatives actionnariales, par exemple les holdings ainsi que les agences ou services de conseil spécialisés ou *ad hoc*.

La troisième partie de ce rapport comparatif, la principale, est consacrée aux caractéristiques clés du gouvernement d'entreprise tel qu'il est pratiqué actuellement dans les entreprises publiques des pays de l'OCDE. Elle décrit également la procédure de nomination des conseils des entreprises publiques, leur composition, leurs fonctions et la manière dont ils exécutent leurs principales missions. Elle traite en outre la question de la communication d'informations, aussi bien par les entreprises publiques elles-mêmes que par l'entité actionnaire, concernant les diverses participations de l'État ou le secteur public dans son ensemble. On examinera les éventuelles dispositions visant à protéger les actionnaires minoritaires, en se demandant dans quelle mesure elles sont spécifiques aux entreprises publiques et si elles sont correctement appliquées. On examinera les relations entre les entreprises publiques et leurs parties prenantes ; s'il existe des exigences particulières à cet égard, par comparaison avec les sociétés cotées en bourse; la manière dont les entreprises publiques remplissent leurs obligations et rendent compte de leurs résultats dans ce domaine. Enfin, ce rapport exposera la manière dont sont nommés et rémunérés les dirigeants des entreprises publiques.

Ce rapport comparatif s'appuie principalement sur les réponses à un questionnaire diffusé durant l'été 2003. Au total, 24 pays ont répondu entre septembre 2003 et le début de 2005. Un certain nombre d'articles et de rapports officiels ont également été exploités, ainsi que les publications, documents et rapports annuels rédigés par les entités actionnaires et les organes nationaux de vérification des comptes. Des exemples sont présentés aussi bien dans le corps du texte que dans des encadrés.

## PARTIE I

# Rapport comparatif



PARTIE I  
*Chapitre 1*

**Les entreprises publiques  
dans les pays de l'OCDE**

## Historique et raison d'être des entreprises publiques

Même si elle existait depuis fort longtemps, l'intervention directe de l'État dans l'économie s'est fortement accrue au cours du XX<sup>e</sup> siècle, suite à la Grande Dépression et à d'autres crises financières, à la Seconde Guerre mondiale et à la destruction de l'industrie et des infrastructures qui en a découlé, ainsi qu'au démantèlement des empires coloniaux. La reconstruction de l'après-guerre en Europe et au **Japon** a poussé un certain nombre de gouvernements à jouer un rôle direct dans l'économie, et donc à nationaliser ou à créer des entreprises dans des secteurs « stratégiques », en particulier l'énergie, les transports et la banque. En **Turquie**, en **Corée** et au **Mexique**, cette intervention directe reposait sur des objectifs de développement.

Les arguments théoriques en faveur de l'intervention de l'État se rattachent habituellement à diverses notions de défaillance potentielle du marché, même si les carences réglementaires doivent aussi être prises en considération<sup>1</sup> : il s'agit des notions de *monopole naturel*, de *biens collectifs*, de *biens publics* et d'*externalité* :

- Il y a monopole naturel lorsque, en raison de fortes économies d'échelle, la minimisation des coûts ne peut être réalisée que si la production est assurée par un prestataire unique en situation de monopole. Les exemples types de monopole naturel seraient l'électricité, le gaz ou le transport ferroviaire, autant de secteurs dans lesquels un réseau d'approvisionnement coordonné est nécessaire à la fourniture des biens ou services. Dans cette situation, le monopole privé sous-produira et appliquera des tarifs plus élevés que ceux qui seraient pratiqués sur un marché concurrentiel.
- On peut observer une défaillance du marché même en présence de biens collectifs (par exemple le maintien de l'ordre). La consommation est dissociée du paiement puisqu'il est impossible d'en exclure les consommateurs qui se comportent en « passagers clandestins ». Les entreprises privées ne peuvent alors pas produire les biens collectifs en quantité optimale.
- Les biens publics peuvent être limités à certaines catégories, mais leur consommation est intrinsèquement souhaitable, même si les consommateurs ne peuvent payer le prix du marché (ce sont, par exemple, la santé ou l'éducation). Comme dans le cas des biens collectifs, il est possible que l'offre de biens publics soit sous-optimale.

- Les externalités sont les répercussions (positives ou négatives) d'une activité économique qui affectent d'autres membres d'une communauté. Les externalités négatives sont particulièrement préoccupantes puisque, étant produites par un seul acteur économique (ou un groupe d'acteurs), elles induisent un coût que les autres acteurs doivent supporter (on citera, comme exemple type, la pollution) et qui sera supérieur au coût privé. Le coût privé peut également être supérieur au coût collectif (externalité positive). Dans ces cas de défaillance du marché, le secteur privé est encouragé à surproduire des biens qui génèrent des externalités négatives, et à sous-produire des biens qui génèrent des externalités positives. Une autre externalité importante, invoquée pour justifier la réglementation, est l'asymétrie de l'information : l'information n'est connue que par un côté du marché, ce qui est source d'inefficience.

Les arguments en faveur de la propriété publique, par opposition à la réglementation ou à l'externalisation, reposent sur deux autres considérations<sup>2</sup>. Premièrement, l'État doit faire preuve d'efficacité lorsqu'il s'agit de réglementer, de prélever l'impôt ou de distribuer des subventions. En outre, il doit pouvoir contracter efficacement avec le secteur privé pour la fourniture de biens et services. Lorsque les contrats sont, par leur nature même, incomplets, la propriété publique peut être souhaitable. Deuxièmement, elle peut aussi l'être lorsque l'État n'est pas en mesure de promettre, en toute crédibilité, qu'il ne confisquera pas les entreprises ou ne les assujettira pas à un impôt extrêmement lourd. Si l'État ne peut donner ces garanties, la propriété publique est nécessaire, même si c'est une solution de second choix, sans quoi l'investissement ne se fera pas. La conjonction des défaillances de la réglementation, des problèmes de politique économique et des objectifs sociaux a conduit l'État à détenir nombre d'entreprises « stratégiques » pour les raisons suivantes :

- *Économie industrielle* : via les entreprises publiques, l'État a pu :
  - ❖ apporter un soutien à des secteurs présentant un intérêt particulier pour l'économie et, tout spécialement, préserver l'emploi ;
  - ❖ donner une impulsion à des secteurs émergents qui affichaient des coûts élevés de démarrage, dans les cas où les droits de propriété privée à venir étaient incertains ;
  - ❖ amortir les répercussions dans les secteurs en déclin (tels que la construction navale, le charbon et l'acier), pour lesquels soit les subventions directes étaient impossibles, soit les résultats ne pouvaient être garantis dans le cadre de la propriété privée ;
  - ❖ aider le secteur privé à supporter des risques élevés, comme les calamités naturelles dans l'agriculture.

- *Développement économique* : les entreprises publiques devaient stimuler l'économie des régions les moins développées d'un pays et tendre vers des objectifs d'équité et de stabilité sociale via l'investissement dans de nouvelles infrastructures ou la création d'usines et d'emplois.
- *Politique budgétaire et redistribution* : l'État a investi dans certains secteurs et en a contrôlé l'accès pour pouvoir imposer des prix de monopole puis utiliser les revenus en découlant comme recettes budgétaires, ou, au contraire, pour pouvoir vendre à certains à prix réduits, ce qui constitue une forme de subvention. En détenant des entreprises, de nombreux États ont voulu poursuivre des objectifs sociaux, tels que le soutien à l'emploi et, en général, remédier à des systèmes de protection sociale sous-développés.

Pour toutes ces raisons, les États de l'ensemble de la zone OCDE ont investi dans divers secteurs (de l'industrie lourde aux infrastructures, en passant par l'agriculture, les télécommunications et la technologie), mais dans des proportions très variables, la propriété publique étant parfois quasiment inexistante, et le secteur public prédominant à certains moments.

## Les grandes privatisations des années 80 et 90

Les arguments qui plaident en faveur de l'État actionnaire n'ont pas changé, mais à mesure que l'État a évolué tant dans sa capacité à réglementer que dans son aptitude à atteindre des objectifs sociaux plus directement à travers, par exemple, un système de protection sociale, les frontières entre propriété publique et propriété privée se sont déplacées. Cette évolution a induit une grande vague de privatisations dès le début des années 80 et durant l'ensemble de la décennie suivante, dans toute l'**Europe** ainsi que dans d'autres pays de l'OCDE, tels que le **Mexique**, la **Turquie** ou l'**Australie**. Les privatisations opérées en Europe de l'Ouest étaient bien sûr très différentes de celles engagées dans les économies en transition. Les frontières entre secteur privé et secteur public se sont également modifiées sous l'effet d'autres changements fondamentaux de l'environnement économique, politique et technologique.

Un tournant est survenu avec la prise de conscience que les entreprises publiques fonctionnaient au profit de certaines catégories et qu'en conséquence elles étaient moins productives que le secteur privé. Dans de nombreux pays, les objectifs sociaux à la base de la création d'entreprises publiques avaient clairement dérivé sous l'emprise d'intérêts politiques au profit de certaines catégories de la population, à un coût élevé pour la communauté. Ce dévoiement a été encore aggravé par la difficulté de fixer des objectifs aux entreprises publiques et d'évaluer leurs performances. De nombreuses entreprises publiques étant quasiment autonomes, on observait également de leur part des efforts insuffisants de bonne administration.

Dans bien des cas, l'absence de discipline budgétaire claire et l'emprise politique ont induit des coûts d'opportunité croissants en cas de propriété publique directe, et le conflit crucial entre le financement des besoins des entreprises publiques et le maintien d'autres programmes de l'État s'est exacerbé. La charge budgétaire que représentaient les entreprises publiques a atteint des niveaux impressionnants à la fin des années 80, ce qui a accentué la dégradation des finances publiques : la spirale liant le creusement des déficits publics, le relèvement des taux d'intérêt et l'aggravation de l'inflation était alarmante et devait absolument être maîtrisée.

En outre, la diffusion rapide des nouvelles technologies avait ébranlé l'argument du monopole naturel. La mondialisation des marchés financiers et la multiplication des échanges internationaux exigeaient des entreprises qu'elles soient plus libres et flexibles qu'elles ne le sont généralement en régime de propriété publique.

Les premiers pays à s'être engagés dans une vague de privatisations vaste et cohérente ont été l'**Allemagne**, dès le début des années 60, et le **Royaume-Uni**, à l'amorce des années 80. Presque tous les pays de l'OCDE ont suivi, surtout au cours des années 90, et ont considérablement réduit la taille de leur secteur public. Dans le même temps, les régimes de réglementation ont profondément évolué : à une réglementation directe détaillée ont succédé une réglementation cadre orientée sur le marché et un recul marqué du contrôle étatique<sup>3</sup>.

Les objectifs suivants ont été identifiés comme les moteurs de la privatisation<sup>4</sup> :

- **Efficience des marchés** : la nécessité de promouvoir l'efficience économique et la croissance a été l'un des principaux facteurs qui ont induit le processus de privatisation : par un changement de régime de propriété, l'État a cherché à renforcer l'efficience des entreprises publiques via des objectifs plus précis et de meilleurs systèmes d'incitation et, par-dessus tout, une exposition au jeu du marché. La privatisation était considérée comme un moyen de restructurer et de rendre efficaces des secteurs entiers en substituant une situation de concurrence à une situation de monopole.
- **Développement des marchés financiers et attrait pour les investisseurs étrangers** : la privatisation constituait également une bonne opportunité pour développer ou même établir les marchés financiers nationaux via la diffusion de l'actionariat et une plus grande liquidité des marchés des actions.
- **Objectifs budgétaires** : après des années de relâchement budgétaire, les limites auxquelles se trouvait confronté l'État étaient particulièrement étroites. Les pouvoirs publics ont donc été incités à réduire les dépenses

liées aux activités non stratégiques telles que le financement d'entreprises publiques en faillite ou très gourmandes en capital. La levée de cette contrainte était primordiale du point de vue de la stabilité des taux de change, notamment pour que certains pays puissent satisfaire aux critères de Maastricht concernant le déficit budgétaire et la dette publique.

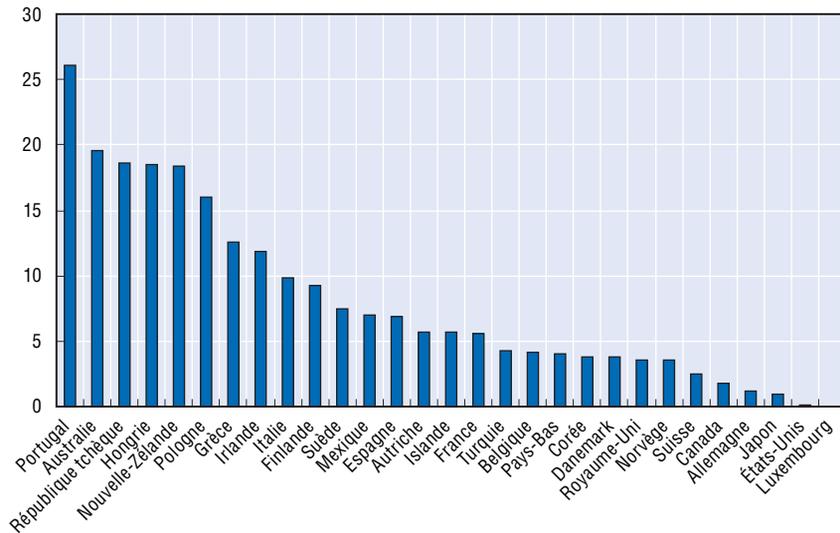
- **Objectifs politiques** : pour les pays en transition, le processus de privatisation a été un moyen d'atteindre les objectifs politiques et économiques découlant du passage d'une économie planifiée à une économie de marché : il leur a permis de témoigner clairement de leur intention de s'affranchir résolument du système planifié. Les privatisations devaient également indiquer les nouvelles limites de l'intervention de l'État dans ces économies. Au sein de l'OCDE, la privatisation reflétait également une évolution de la vision politique de l'État : l'intervention directe apparaissait moins attrayante, surtout eu égard à la place grandissante d'un système de protection sociale arrivé à maturité. Dans ce contexte, certains pays ont adopté une politique de recentrage de l'État sur ses missions fondamentales.

Le graphique 1.1 met en relation l'ampleur des privatisations et la taille de l'économie dans les pays de l'OCDE.

Comme le montrent les graphiques 1.2 et 1.3, les entreprises publiques ont légèrement perdu de leur importance dans les pays de l'OCDE depuis la fin

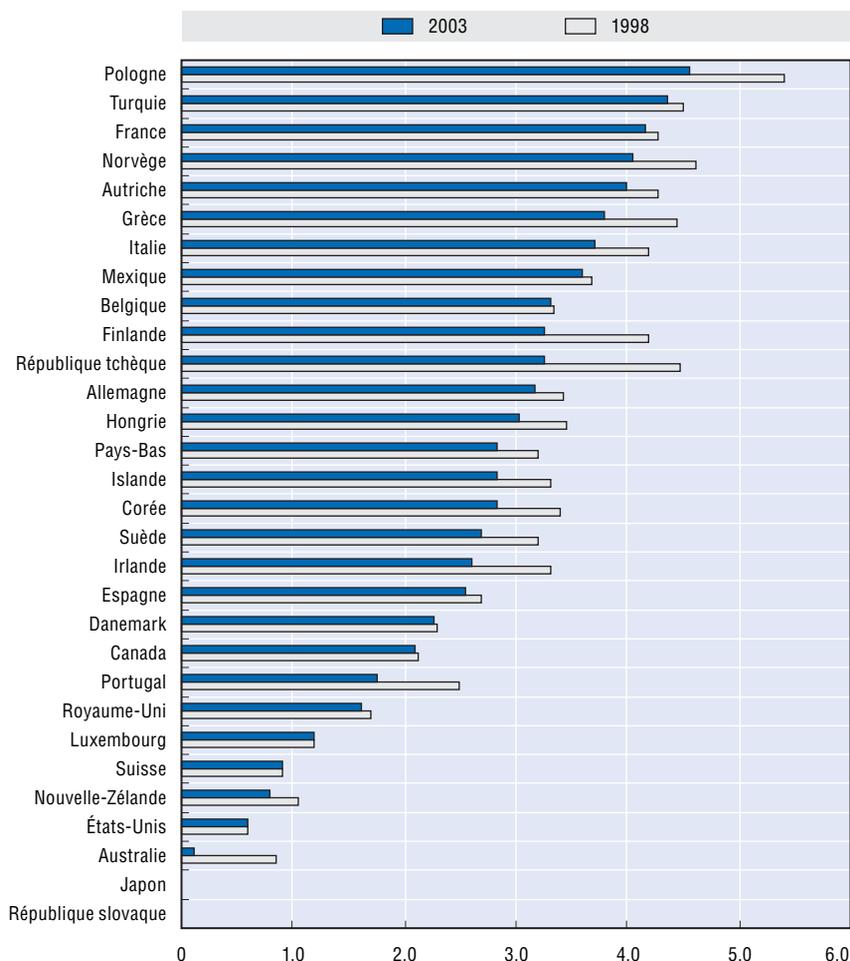
Graphique 1.1. **Montant du produit des privatisations par rapport à la taille de l'économie (1990-2001)**

En pourcentage du PIB



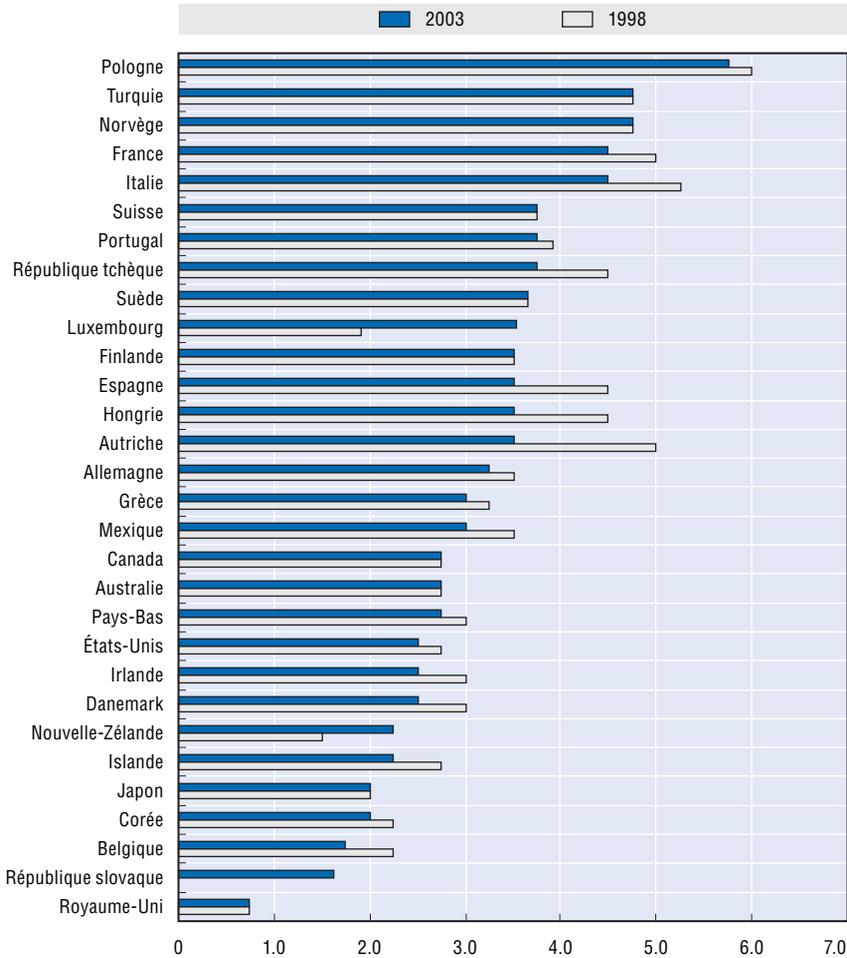
Source : OCDE, *La privatisation des entreprises publiques* (2003).

Graphique 1.2. Taille des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE



Source : OECD Product Market Regulation Indicators, « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Document de travail du Département des affaires économiques n° 419.

des années 90. Les privatisations ont été bien moins nombreuses qu'au début et au milieu de la décennie 90. La situation reste très hétérogène d'un pays à l'autre; néanmoins, certains pays de l'OCDE conservent un secteur public important<sup>5</sup>.

Graphique 1.3. **Densité des entreprises publiques**

Source : OECD Product Market Regulation Indicators, « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Document de travail du Département des affaires économiques n° 419.

## Un secteur public plus restreint mais encore important

Même après la vague de privatisations, le rôle direct de l'État dans l'économie reste substantiel : il existe encore un certain nombre d'entreprises publiques dans beaucoup de pays de l'OCDE et ce secteur est remarquable par sa taille, son impact économique et les secteurs « stratégiques » qu'il concerne.

La description qui suit des entreprises publiques dans la zone OCDE s'appuie sur les données provenant des réponses au *Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* de 2003. Ce questionnaire

avait pour but de dresser un tableau complet du secteur public de chaque pays, en termes de dimension, de structure et d'impact sur l'économie nationale. C'est pourquoi il demandait des informations sur le nombre total d'entreprises publiques, le nombre de celles détenues majoritairement (ou intégralement, ou minoritairement), ainsi que le nombre d'entreprises publiques cotées. Des données étaient également demandées sur les résultats économiques de ces entreprises (chiffre d'affaires, valeur d'actif, fonds propres). Enfin, et surtout, des informations devaient être fournies pour les variables qui mesurent l'impact des entreprises publiques sur l'économie : part de leur valeur ajoutée dans le PIB, part dans l'emploi total, capitalisation boursière.

Avant de procéder à l'analyse de ces données, quelques mises au point s'imposent. Tout d'abord, tous les pays n'ont pas répondu au questionnaire et ceux qui l'ont fait n'ont pas fourni toutes les réponses demandées. Pour les États fédéraux, les réponses ne se rapportent qu'au gouvernement central, bien que, dans certaines fédérations, chaque État constitutif gère des entreprises publiques importantes. Parfois, les informations fournies ne concernent que les plus grosses des entreprises publiques dans lesquelles l'État est majoritaire. Cependant, l'État peut malgré tout conserver un certain contrôle par le biais d'actions spécifiques. Les comparaisons sont parfois ardues du fait d'un manque d'homogénéité dans les réponses des pays. Le plus difficile a été d'identifier les entités à classer dans les entreprises publiques (voir l'encadré 1.1). Il faut donc traiter cette description avec précaution.

Pour le moment, l'analyse des données reste à un niveau très sommaire. On a calculé des moyennes lorsque les variations des données n'étaient pas nettement asymétriques (lorsque de nombreuses données sont disponibles, la médiane peut être une statistique plus appropriée à cause de grandes différences entre les pays). Des pourcentages ont également été calculés et, à des fins de comparaison entre les différents pays, certaines variables ont été réétablies.

En ce qui concerne le nombre d'entreprises publiques en valeur absolue, le tableau est dominé par d'anciens pays socialistes, la **Pologne** et la **République tchèque**. Dans ces pays, le nombre d'entreprises publiques s'établit à plus de 1 000 car les données couvrent toutes les entreprises dans lesquelles l'État conserve une participation, même faible, ainsi que les entreprises relevant des collectivités régionales. Ces données ne sont donc pas toujours directement comparables à celles des autres pays de l'OCDE. En dehors de ces deux pays, le graphique 1.4 fait apparaître une grande variabilité dans le nombre d'entreprises publiques, allant de seulement 12 pour l'**Australie** à 115 pour la **République slovaque**. La moitié environ des pays comptent entre 25 et 100 entreprises publiques (**Canada, France, Royaume-Uni, Autriche, Japon,**

### Encadré 1.1. Différences entre les données

Les données recueillies au moyen du questionnaire de 2003 comportent une certaine hétérogénéité d'un pays à l'autre. Les principales différences sont présentées ci-dessous.

#### 1. CHAMP :

**ALLEMAGNE** : seules sont retenues les entreprises dépendant de l'État fédéral. Parmi elles, les statistiques ne prennent en compte que celles de taille significative (la participation de l'État fédéral ne doit pas être inférieure à 25 % et le capital nominal à 50 000 euros).

**AUSTRALIE** : les informations fournies ne concernent que les sociétés commerciales qui sont la propriété de l'État fédéral (« Commonwealth »); elles laissent de côté les entreprises appartenant aux États ou aux territoires.

**AUTRICHE** : les informations ne portent que sur les entreprises à statut fédéral.

**BELGIQUE** : on n'a pas retenu les entreprises créées pour financer un objectif spécifique, celles qui ne sont pas juridiquement constituées en sociétés commerciales ou encore celles où l'État belge détient une faible participation. La Banque nationale de Belgique et la Société fédérale de participations n'ont pas été prises en compte, de même que les entreprises publiques se situant au niveau infranational.

**CORÉE** : seules les entreprises publiques qui appartiennent à l'État central sont incluses. Dans la valeur totale, on n'a pas comptabilisé les actifs bruts des établissements publics à caractère financier.

**ESPAGNE** : les seules entreprises considérées sont celles qui dépendent de la sous-direction des participations d'État de la direction générale des actifs publics.

**DANEMARK** : seules les sociétés commerciales placées sous l'autorité de l'État central sont traitées en détail. Les données ne se réfèrent qu'aux entreprises publiques, c'est-à-dire « aux seules sociétés commerciales dont l'État central est l'actionnaire unique ou majoritaire ».

**FINLANDE** : les entreprises publiques considérées sont celles dont l'État contrôle la totalité du capital. Les entreprises nationales opérant à l'étranger en font partie, ce qui a une incidence sur les données comme l'emploi ou la valeur ajoutée.

**FRANCE** : pour l'établissement de certaines statistiques (l'emploi), on prend en compte la totalité des entreprises publiques. Pour d'autres (nombre d'entreprises publiques, composition du capital et fonds propres), on ne retient que les entreprises publiques dites de premier rang. Enfin, pour le calcul de la valeur des actifs, on se limite aux 50 plus grandes.

### Encadré 1.1. Différences entre les données (suite)

GRÈCE : seules sont retenues les entreprises dont l'État détient plus de 5 % du capital.

ITALIE : les statistiques n'intègrent que les entreprises publiques rattachées à l'État central.

JAPON : les entreprises publiques considérées sont « les sociétés cotées à participation publique ».

NORVÈGE : les sociétés inférieures à un certain seuil et celles n'ayant que des objectifs spécifiquement sectoriels sont exclues.

NOUVELLE-ZÉLANDE : on ne retient que les entreprises publiques appartenant à l'État central.

PAYS-BAS : sont prises en compte uniquement les entreprises publiques appartenant à l'État central.

POLOGNE : les données concernent les 1 787 entreprises publiques à caractère commercial. On a calculé que le nombre total d'entreprises publiques s'élevait à 2 235 en incluant celles où l'État détient une participation faible.

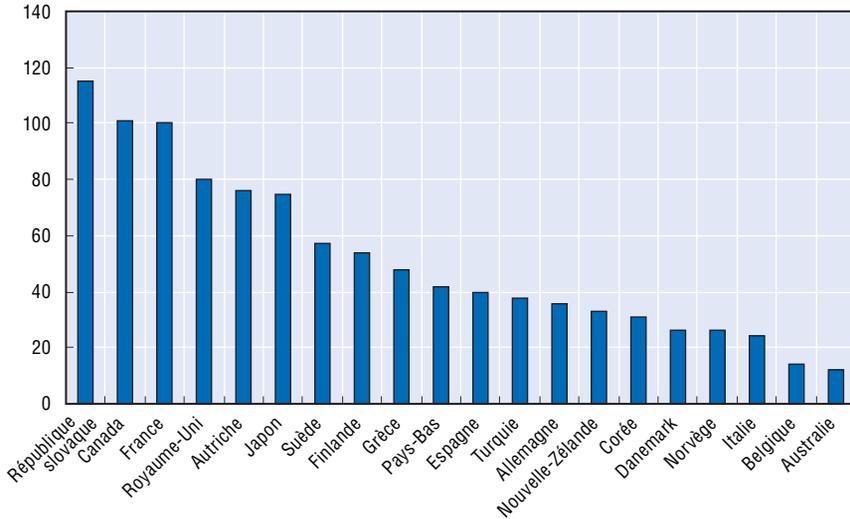
ROYAUME-UNI : toutes les données se réfèrent aux 24 entreprises publiques sur 150 qui sont du ressort de la Commission de l'État actionnaire (RU Shareholder Executive). Ce sont les plus importantes de celles sous contrôle du gouvernement central (80 environ).

#### 2. ANNÉES :

La plupart des réponses au questionnaire ont été reçues à la fin de 2003. Les autres réponses et de nombreuses mises à jour ont été reçues début 2005. Par conséquent, la plupart des données se rapportent à 2002. Ce n'est pas le cas pour l'Australie, la Grèce, le Royaume-Uni, la République slovaque et la Suède, les données concernant 2003. De plus, pour certains pays, les données se rapportent à différentes années : celles de la Belgique relatives aux entreprises publiques cotées se rapportent en partie à 2001 et en partie à 2003; pour la Nouvelle-Zélande, les données sur la valeur ajoutée des entreprises publiques concernent 1999 et, pour la Turquie les données sur les fonds propres et l'actif portent sur 2003.

Dans un souci d'harmonisation, on a utilisé les taux de change de 2003 en dollars PPA.

**Suède et Finlande)** et l'autre moitié entre 25 et 50 (**Grèce, Pays-Bas, Espagne, Turquie, Allemagne, Nouvelle-Zélande, Corée, Danemark, Norvège, et Italie**). Néanmoins, si le nombre d'entreprises publiques peut donner une indication de la charge administrative qui en résulte, ces économies sont de taille si

Graphique 1.4. **Nombre d'entreprises publiques dans un certain nombre de pays de l'OCDE**

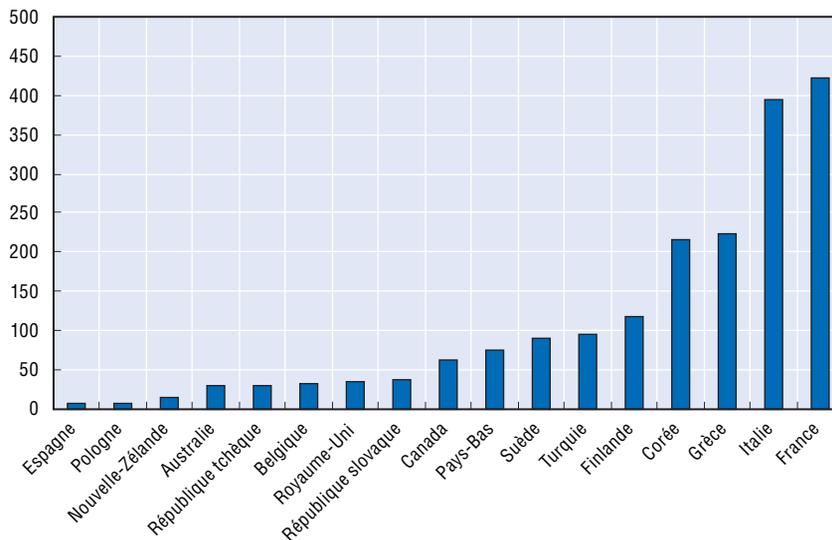
Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

différente que toute interprétation demande beaucoup de circonspection. Les graphiques suivants donnent une image plus précise de la taille relative du secteur public dans les économies concernées.

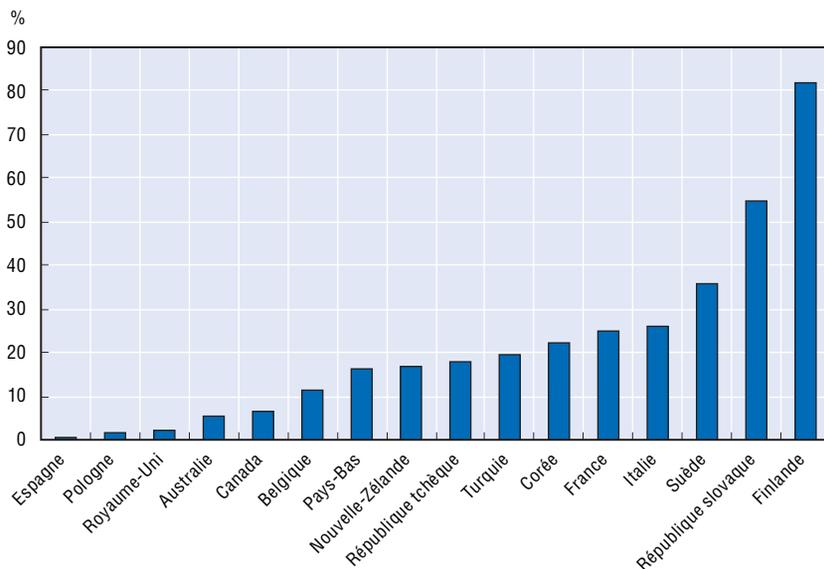
Le graphique 1.5 présente la situation des entreprises publiques dans la zone OCDE en ce qui concerne la valeur de leurs actifs exprimée en dollars à parité de pouvoir d'achat (PPA). Il illustre la forte dispersion entre les pays de l'OCDE. Le groupe de tête comprend la **France**, l'**Italie**, la **Grèce** et la **Corée**, où les actifs valent entre 200 et 400 milliards de dollars PPA. Dans la quasi-totalité des autres pays, la valeur d'actif totale des entreprises publiques est inférieure à 100 milliards de dollars PPA.

Même si la valeur d'actif exprimée en dollars à parité de pouvoir d'achat permet certaines comparaisons entre les pays et donne une indication de la dimension du secteur public, il est également nécessaire de prendre en compte la taille de chaque pays lorsqu'on veut déterminer l'impact économique relatif de ce secteur. Le graphique 1.6 montre que c'est en **Finlande** et en **République slovaque** que la valeur d'actif des entreprises publiques est la plus élevée en proportion du PIB : le ratio varie entre 50 et 80 %. Un grand nombre de pays (**Suède**, **Italie**, **France**, **Corée**, **Turquie**, **République tchèque** et **Pays-Bas**) se situent dans la fourchette des 15-35 % du PIB.

La valeur des fonds propres des entreprises publiques est susceptible de varier en fonction de la proportion d'entreprises qui sont cotées et dont la

Graphique 1.5. **Actif des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE, en milliards de dollars PPA, 2003**

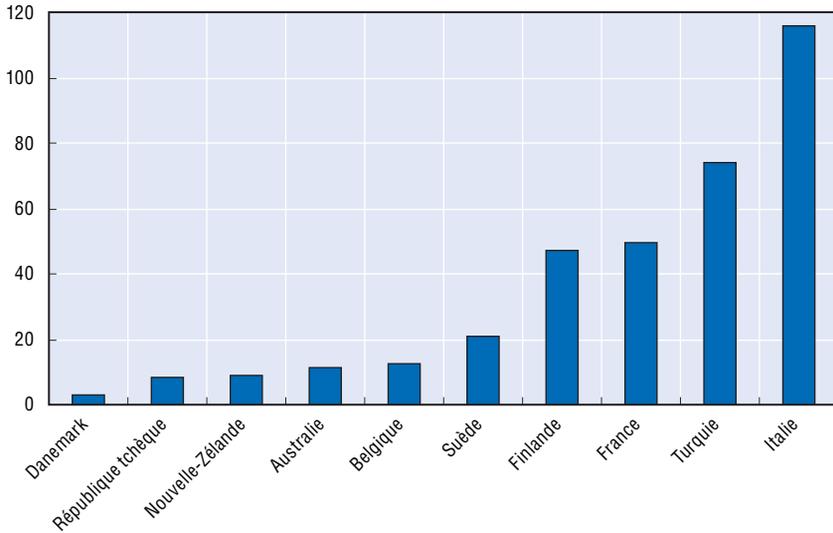
Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003 et l'OCDE en chiffres.

Graphique 1.6. **Valeur d'actif des entreprises publiques/PIB dans les pays de l'OCDE**

Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

valorisation est par conséquent plus proche de la valeur du marché. Comme le montre le graphique 1.7, **l'Italie** a la valeur la plus élevée. Pour un petit groupe d'autres pays (**Turquie, France, Finlande** et **Suède**), le chiffre est élevé, de l'ordre de 20 à 70 milliards de dollars PPA. La **Pologne** et la **Corée** font également partie de ce groupe, puisque la seule part de l'État dans le total des fonds propres des entreprises publiques dépasse déjà 40 milliards de dollars PPA.

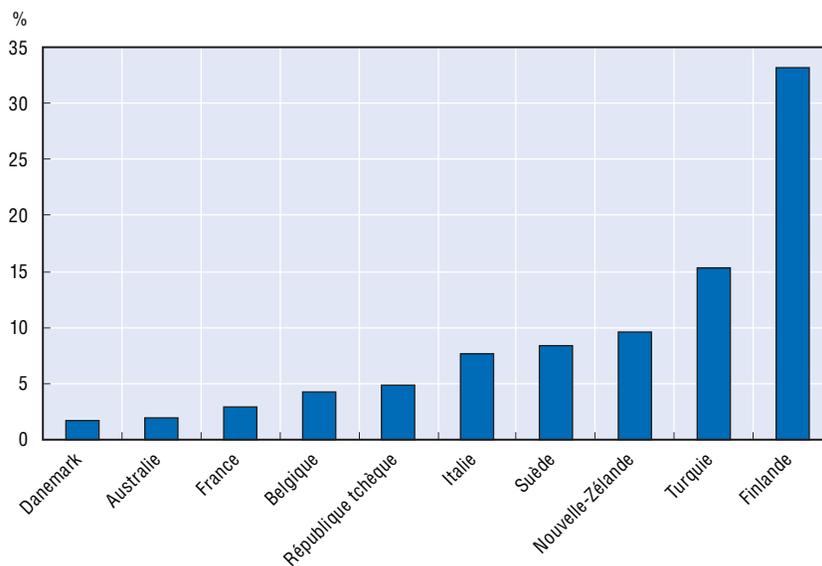
Graphique 1.7. **Total des fonds propres des entreprises publiques dans certains pays de l'OCDE, en milliards de dollars PPA (2003)**



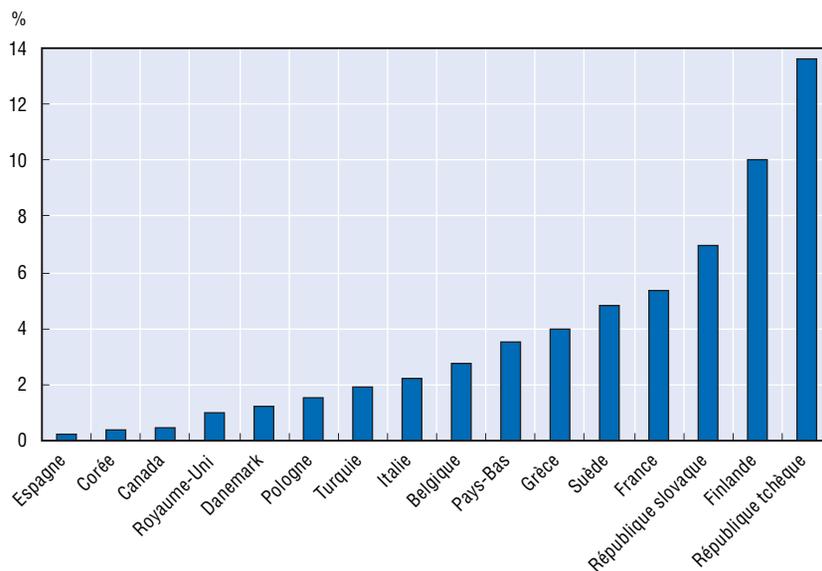
Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

Comme le montre le graphique 1.8, un certain nombre de pays ont un rapport entre les fonds propres des entreprises publiques et le PIB supérieur à 5 % (**Italie, Suède, Nouvelle-Zélande** et **Turquie**). La **Corée** et encore plus, la **Pologne**, font cette fois encore partie de ce groupe, avec un pourcentage respectif de 4 % et 10 %. La **Finlande** a le rapport le plus élevé pour les actifs et les fonds propres, parce que les activités à l'étranger de ses entreprises publiques sont prises en compte et qu'elle compte plusieurs entreprises publiques très internationalisées compte tenu en particulier de la taille de son économie.

À l'exception de quelques cas, les entreprises publiques emploient des centaines de milliers de salariés, le record revenant à la **France**, avec plus d'un million de travailleurs. En proportion du nombre total d'emplois, on peut distinguer trois grands groupes de pays : pour le premier, le nombre de salariés employés dans les entreprises publiques est relativement faible, à

Graphique 1.8. **Total des fonds propres des entreprises publiques/PIB dans certains pays de l'OCDE**

Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

Graphique 1.9. **Salariés des entreprises publiques en pourcentage de l'emploi total**

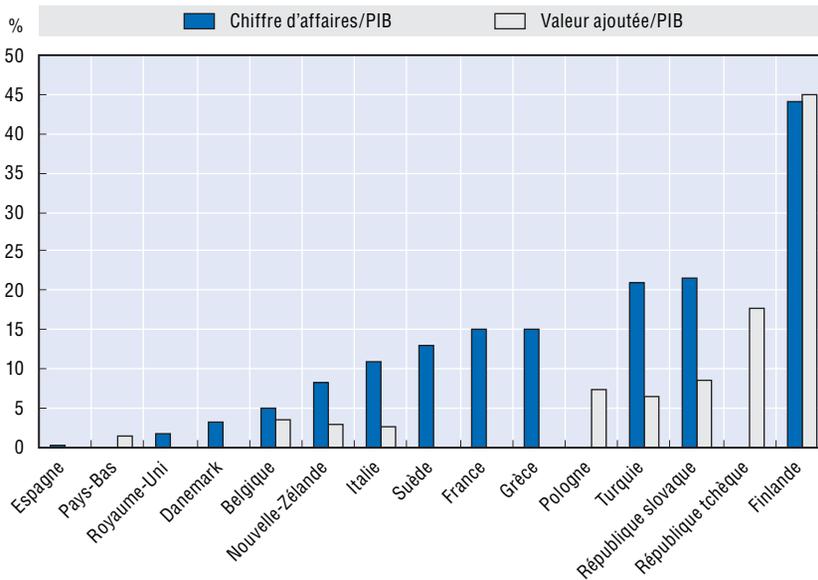
Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

moins de 2 % de l'emploi total (**Espagne, Corée, Canada, Royaume-Uni, Danemark, Pologne et Turquie**); pour le deuxième, le chiffre est de 2 à 5 % (**Italie, Belgique, Pays-Bas, Grèce, Suède et France**); pour le troisième (**République tchèque, Finlande et République slovaque**), en moyenne plus d'un salarié sur dix travaille dans une entreprise publique. Cette fois encore, le nombre des salariés des entreprises publiques en **Finlande** comprend le personnel employé à l'étranger.

Les ratios valeur ajoutée/PIB et chiffre d'affaires/PIB suivent le même schéma et peuvent donc être étudiés ensemble (graphique 1.10). La contribution de la valeur ajoutée des entreprises publiques au PIB et leur ratio chiffre d'affaires/PIB ne sont pas négligeables, même s'ils sont très variables entre les pays. Cette fois encore, la **Finlande** a le ratio le plus élevé, environ 45 % pour le chiffre d'affaires et la valeur ajoutée (les activités des entreprises publiques à l'étranger étant prises en compte). La **République tchèque** a également un ratio élevé pour la valeur ajoutée, 18 %, et la **République slovaque** ainsi que la **Turquie** ont un ratio chiffre d'affaires/PIB supérieur à 20 %. Plusieurs pays ont un ratio chiffre d'affaires/PIB allant de 12 à 15 % (**Grèce, France, Suède et Italie**). Pour les autres pays, sauf la Pologne (7.5 %), la valeur ajoutée des entreprises publiques représente moins de 5 % du PIB.

Graphique 1.10. **Chiffre d'affaires/PIB et valeur ajoutée/PIB pour les entreprises publiques de certains pays de l'OCDE**

En pourcentage



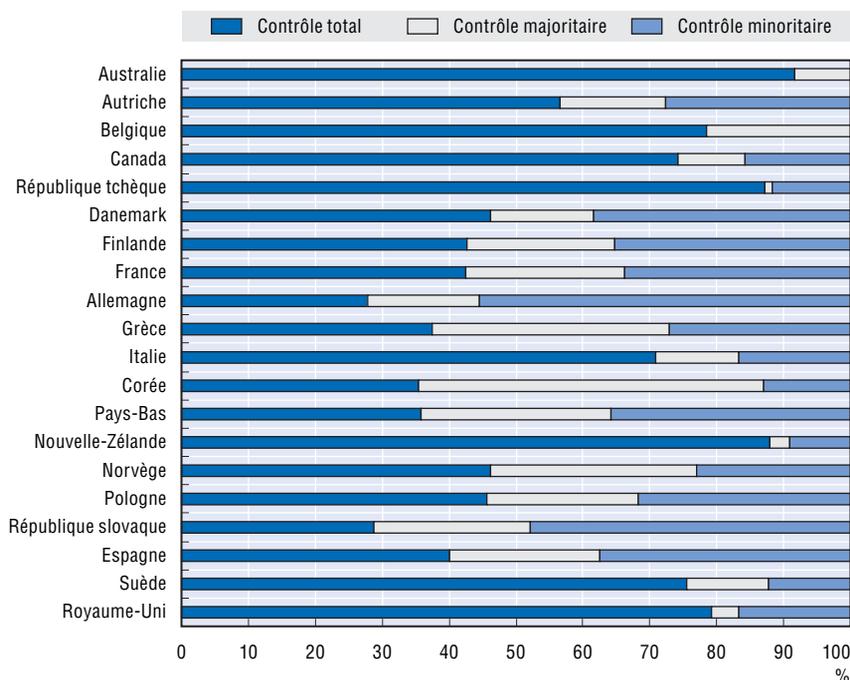
Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

## Structure actionnariale des entreprises publiques

L'importance de la structure actionnariale dépend également du pouvoir de décision qui revient à l'État concernant ces entreprises. Le graphique 1.11 présente la proportion d'entreprises détenues minoritairement, majoritairement et intégralement par l'État, par rapport au nombre total d'entreprises publiques déclarées.

En moyenne, l'État détient intégralement plus de la moitié des entreprises publiques et une participation majoritaire dans 20 % d'entre elles. En moyenne, près des trois quarts des entreprises publiques sont intégralement ou majoritairement détenues/contrôlées par l'État. Cette répartition se vérifie notamment dans des pays comme la **République tchèque**, la **Corée**, la **Nouvelle-Zélande** et la **Suède**. On constate en outre que la variabilité est relativement faible entre les pays de l'OCDE. Dans presque tous, 60 % à 80 % des entreprises publiques sont intégralement ou majoritairement détenues par l'État. En **Australie**, en **Belgique** et en **Turquie**,

Graphique 1.11. **Participations de l'État dans les entreprises publiques**



Note : Pour la France et la Royaume-Uni, le rapport n'a pas été calculé en prenant en compte la totalité des entreprises publiques ; dans le cas de la France, on a inclus uniquement les 80 plus importantes de premier rang et dans le cas du Royaume-Uni uniquement les 24 entreprises publiques relevant de l'administration centrale.

Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

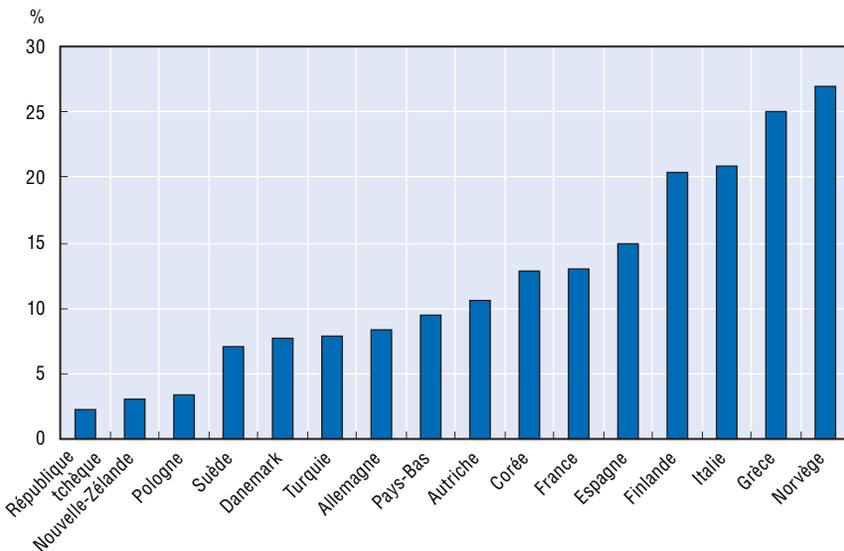
toutes les entreprises publiques sont intégralement ou majoritairement contrôlées par l'État.

Même dans les pays où les entreprises publiques sont cotées, l'État conserve souvent un bloc d'actions (graphique 1.11). Ainsi, les entreprises publiques sont soumises à une certaine discipline de marché, mais l'État se réserve la possibilité d'influer sur leur fonctionnement et a donc pour obligation d'exercer efficacement ses prérogatives actionnariales.

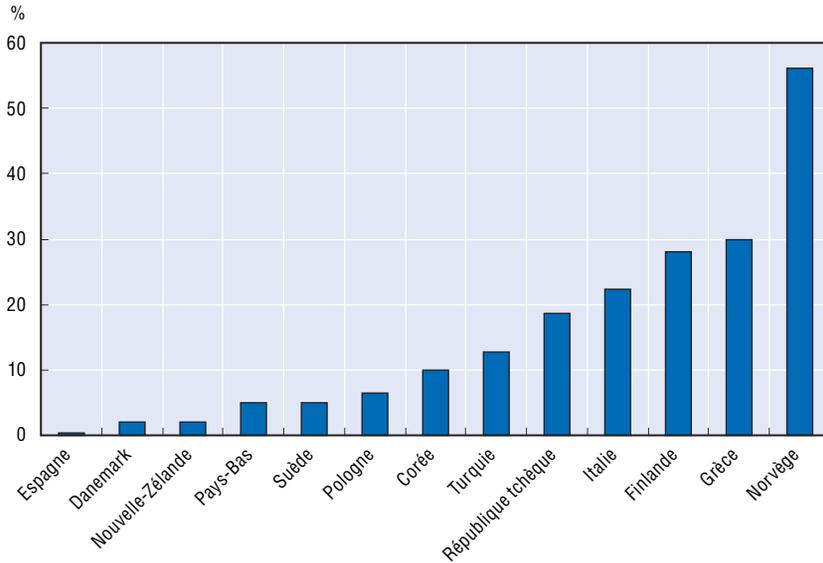
Pendant, en moyenne, seulement 10 % des entreprises publiques sont cotées en bourse. Les différences entre les pays sont toutefois très marquées : certains sont nettement au-dessus de la moyenne, comme la **Norvège**, la **Grèce**, l'**Italie** et la **Finlande**, (où plus d'un cinquième sont cotées); dans d'autres pays comme la **République tchèque**, la **Nouvelle-Zélande** et la **Pologne**, la proportion n'est que de 2 à 3 %; dans plusieurs pays, entre 5 % et 15 % des entreprises publiques sont cotées; enfin, il n'y a pas d'entreprise publique cotée en **Belgique**, en **République slovaque** et au **Royaume-Uni** (graphique 1.12).

Dans les pays où certaines entreprises publiques sont inscrites à la cote officielle, elles représentent en moyenne 15 % de la capitalisation boursière totale, avec un maximum de 56 % pour la **Norvège**. Bien sûr, la part des entreprises publiques sur le marché des actions n'est pas seulement fonction de la taille des entreprises, mais aussi de celle des places boursières nationales (graphique 1.13).

Graphique 1.12. **Pourcentage d'entreprises publiques cotées dans certains pays de l'OCDE**



Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

Graphique 1.13. **Part des entreprises publiques dans la capitalisation boursière dans certains pays de l'OCDE**

Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

### Les entreprises publiques restent les principaux acteurs dans plusieurs branches importantes

L'importance de la propriété publique dans les pays de l'OCDE est souvent attribuée à la nature « stratégique » des branches dans lesquelles les entreprises publiques opèrent. Cette nature stratégique est sujette à controverse, mais on admet généralement qu'elle vaut pour la production/extraction et la distribution des principales sources d'énergie (hydroélectricité, pétrole, gaz et charbon), les services postaux et les systèmes de télécommunications, les principales infrastructures de transport (ferroviaire et aérien), et, dans une moindre mesure, divers services financiers. Comme nous l'avons déjà remarqué, l'État a souvent contrôlé ces branches par le passé et y conserve aujourd'hui de substantiels intérêts directs. Cependant, de nombreuses évolutions sont intervenues.

Presque tous les pays de l'OCDE conservent une participation dans certaines des branches mentionnées ci-dessus. En particulier, pour un petit groupe de pays (**République tchèque, Danemark, Finlande, Italie et Norvège**), l'État est l'unique propriétaire des services postaux et des transports ferroviaires, et il est actionnaire majoritaire de la plupart des compagnies aériennes et des entreprises d'énergie. Enfin, même après les privatisations qui ont eu lieu dans le secteur financier, certains États conservent une forte

participation (souvent comprise entre 30 et 100 %) dans plusieurs institutions financières, partiellement à cause de défaillances bancaires, comme en **République tchèque** ou dans les **pays scandinaves**. Pour un tableau plus complet de la répartition entre les branches, voir l'annexe 1.

## La forme juridique des entreprises publiques

Une caractéristique importante du gouvernement des entreprises publiques est la forme juridique de ces entreprises. La forme la plus courante est la société à responsabilité limitée, suivie par la société anonyme. Dans la majorité des pays de l'OCDE, on considère que les entreprises publiques sont des sociétés comme les autres et qu'elles relèvent du même droit des sociétés. Pour une description détaillée, voir l'annexe I.2.

Les entreprises publiques sont souvent des entités juridiquement séparées de l'État, mais elles prennent néanmoins parfois la forme d'organismes de droit public, par exemple dans les pays suivants :

- l'**Autriche**, qui a constitué en personne morale certains instituts de droit public ;
- la **Suède**, où les autorités aéroportuaires et celles du réseau national d'énergie sont des organes étatiques ;
- la **Suisse**, où la poste relève du droit public.

Dans certains pays, les entreprises publiques sont soumises à une législation spécifique : soit des lois régissant toute une catégorie d'entreprises publiques, soit des lois concernant spécifiquement quelques entreprises publiques. C'est le cas en :

- **France**, où chaque EPIC (établissement public industriel et commercial) est soumis à une réglementation qui lui est propre.
- **République tchèque**, où les principales entreprises publiques font l'objet de lois spécifiques.
- **Corée**, où les entreprises d'État (*Government-owned companies* – GOC) et les entreprises à participation publique (*Government-invested companies* – GIC) sont soumises à des lois concernant ces catégories d'entités.

Les entreprises publiques dotées d'un statut juridique spécial sont souvent régies par des dispositions différentes en ce qui concerne les conseils d'administration et les niveaux de communication d'informations requis. De plus, elles ne sont pas soumises à la législation sur les faillites. Suite aux récentes mesures de déréglementation et de libéralisation des marchés, quelques harmonisations du statut juridique ont toutefois été engagées, comme le montre l'exemple d'EDF et de GDF en France. Il existe de nombreuses raisons de vouloir harmoniser le statut juridique des entreprises publiques avec celui des sociétés privées, à savoir permettre une utilisation plus

systematique des instruments de gouvernement d'entreprise et faciliter l'accès au capital de manière à financer l'expansion, notamment à l'étranger.

### Encadré 1.2. **France : Évolution du statut juridique d'EDF et de Gaz de France**

EDF et Gaz de France ont été créées sous la forme d'« établissements publics industriels et commerciaux » (EPIC) en vertu de lois spéciales. En août 2004, le Parlement a adopté une loi sur le service public de l'électricité et du gaz, qui transforme EDF et GDF en sociétés anonymes régies par le droit commun. La loi vise à doter ces entreprises publiques d'une flexibilité commerciale accrue.

[...] « Il apparaît nécessaire, pour leur permettre de développer leurs activités en France comme en Europe en disposant des ressources financières nécessaires et d'une possibilité accrue de conclure des alliances, de soumettre EDF et Gaz de France au droit commun des sociétés et d'abroger le principe de spécialité qui cantonnait leurs activités respectives dans le domaine de l'électricité et du gaz. »

Ces entreprises restent toutefois étroitement contrôlées par l'État. Le gouvernement français a fait savoir qu'étant donné leur importance, EDF et Gaz de France ne seront pas entièrement privatisées, et qu'elles resteront des entreprises à capitaux publics, même si des participations minoritaires sont mises en vente sur le marché. L'État restera leur actionnaire majoritaire, et conservera donc le droit d'orienter leurs choix stratégiques. Comme dans d'autres pays européens, les salariés actuels conserveront leur statut qui comporte un certain nombre d'avantages.

Source : Projet de loi présenté à l'Assemblée nationale, 19 mai 2004.

### Encadré 1.3. **L'importance des entreprises publiques dans les pays non membres**

Malgré l'ampleur des privatisations de ces 15 dernières années, la propriété publique reste également importante dans un grand nombre de pays non membres de l'OCDE. Les entreprises publiques – qualifiées parfois d'entreprises parapubliques ou d'entreprises du secteur public – constituent un ensemble très diversifié de sociétés cotées exerçant leurs activités sur le marché international, de grands prestataires de services publics, de groupes manufacturiers ou financiers entièrement à capitaux publics et de toutes sortes d'entreprises petites et moyennes. Elles demeurent prédominantes dans le transport aérien et ferroviaire, l'électricité, le gaz et l'eau, la banque et l'assurance, la radiodiffusion/télévision, l'extraction des ressources naturelles et les télécommunications. On trouve également des entreprises où l'État détient au moins certaines participations dans un certain nombre d'autres secteurs comme l'industrie aérospatiale, l'automobile, la construction navale, les textiles et la chaussure, la sidérurgie, le tourisme et les loisirs.

Lorsqu'elle atteignait son niveau maximal, la propriété publique représentait 20 % de la production en Afrique, 12 % en Asie et 10 % en Amérique latine. Dans certaines branches comme la banque, la proportion était supérieure à 50 %. Aujourd'hui, les entreprises publiques produisent environ 15 % du PIB en Afrique, 8 % en Asie et 6 % en Amérique latine. Dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale, le secteur public représente encore 20 à 40 % de la production. On estime qu'au niveau mondial, les entreprises publiques assurent encore 20 % de l'investissement et 5 % de l'emploi. Considérées dans leur ensemble, les entreprises publiques jouent un rôle de premier plan dans un certain nombre de grandes économies, notamment la Chine, la Russie, l'Inde et, dans une moindre mesure, le Brésil et l'Afrique du Sud :

- En Chine, l'État central a en charge 17 000 entreprises publiques et les administrations locales plus de 150 000. Les 1 200 entreprises publiques cotées à la Bourse de Shanghai et à la Bourse de Shenzhen – où presque toutes les sociétés cotées appartiennent directement ou indirectement à l'État – ainsi qu'à la Bourse de Hong-Kong – où les entreprises publiques chinoises représentent 35 % de la capitalisation boursière – produisent 18 % du PIB et ont une capitalisation boursière totale qui est égale à 40 % du PIB.
- L'Inde compte 240 entreprises du secteur public en dehors de celles du secteur financier. Ces entreprises produisent 95 % du charbon indien, 66 % du pétrole raffiné, 83 % du gaz naturel, 32 % de l'acier fini, 35 % de l'aluminium et 27 % des engrais azotés. Les chemins de fer indiens emploient à eux seuls 1.6 million de personnes; il s'agit du premier employeur commercial au monde.

### Encadré 1.3. **L'importance des entreprises publiques dans les pays non membres (suite)**

- En Russie, les sociétés contrôlées par l'État fédéral produisent 20 % de la production industrielle du pays, la proportion étant de 5 % pour les sociétés contrôlées par les administrations régionales. En termes d'actif, l'État fédéral contrôle 20 % du secteur bancaire et les administrations régionales 6 %.

Malgré leur popularité et les premiers succès qu'elles semblent avoir enregistrés dans certains pays, les entreprises publiques ont obtenu globalement des résultats décevants. Dès les années 70, un grand nombre de pays non membres de l'OCDE ont lancé des réformes pour améliorer les performances des entreprises publiques et, dans les années 80 et au début des années 90, une vaste restructuration a eu lieu dans le secteur public. Les mesures ont été de grande ampleur et ont comporté de nombreux aspects, notamment une réduction de la taille des entreprises, l'injection de capitaux, la mise en place d'incitations pour les dirigeants, de nouveaux modes d'administration et d'organisation et de nouvelles formes juridiques, ainsi que la privatisation par des méthodes très diverses. Ces décennies de réformes ont fait clairement apparaître que les problèmes de gouvernance des entreprises publiques expliquent grandement, sinon totalement, les médiocres performances de ces entreprises.

#### **Améliorer le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques est devenu une priorité dans un grand nombre d'économies non membres**

Les crises financières et la difficile et longue transition vers l'économie de marché ont mis en relief le rôle essentiel du gouvernement d'entreprise dans le développement financier et la réforme des entreprises. Pour avoir négligé le gouvernement d'entreprise lors des privatisations, certains pays ont connu des faillites parfois spectaculaires et des abus généralisés. Aujourd'hui, améliorer le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques est un objectif fondamental dans le monde entier, comme le montrent les exemples suivants :

- En Chine, dans le cadre de la campagne « Soutenir les grandes entreprises et libérer les petites », la réforme du gouvernement d'entreprise, en particulier dans le cas des entreprises publiques cotées, est devenue une priorité.
- En Inde, des propositions concernant le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques ont été rendues publiques en 2001.
- L'Afrique du Sud a publié son premier protocole sur le gouvernement d'entreprise dans le secteur public en 1997; ce texte a été révisé en 2002.
- En Indonésie, le nouveau ministère des Entreprises publiques est notamment chargé de réformer les entreprises publiques sur la base de « bons principes de gouvernement d'entreprise ».

### Encadré 1.3. L'importance des entreprises publiques dans les pays non membres (suite)

#### Les consultations avec les pays non membres

Lors de l'élaboration des Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, le groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques a procédé à de larges consultations avec les pays non membres. Avec le concours du Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise, l'OCDE a étudié l'expérience des pays non membres et organisé à l'automne 2004 une réunion consultative avec des représentants de plus de 20 pays non membres d'Afrique, d'Asie, d'Eurasie, d'Amérique latine, du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, de Russie et d'Europe du Sud-Est. Lors des consultations publiques au sujet des Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, un certain nombre de commentaires ont été formulés par des pays non membres de toutes les régions qu'on vient d'indiquer.

La forte participation à la réunion consultative, le vif intérêt qu'elle a suscité et la grande qualité des commentaires formulés témoignent de l'importance de ce dossier pour un grand nombre de pays non membres. Les tables rondes régionales de l'OCDE/Banque mondiale sur le gouvernement d'entreprise ont également considéré comme prioritaire pour un grand nombre de régions la question du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Tel est le cas en Asie ou en Russie, où des groupes de travail seront mis sur pied pour rédiger des documents d'orientation. Les Principes directeurs sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques seront également examinés lors des prochaines réunions que l'OCDE organisera en Chine, en Eurasie, en Amérique latine, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Europe du Sud-Est.

Source : 1. Chong et Lopez-de-Silanes (2003), BERD (2003) ; 2. Quing (2003), Mako et Zhang (2004), *The Economist* (2003) ; 3. Banque mondiale (2004) ; 4. *ibid.*, Boardman et Vining (1989) ; Chong et Lopez-de-Silanes (2003) ; La Porta, Lopez-de-Silanes, et Shleifer (2002) ; 5. Chong et Lopez-de-Silanes (2003) ; 6. Chong, Alberto et Florencio Lopez-de-Silanes (2003), Coffee, John C. (1999) ; 7. TGC (2004), Reddy (2001), DPE (2002), MSOE (2002), et Mako et Zhang (2004) respectivement.

#### Notes

1. Pour une analyse des impératifs d'une réglementation efficace, voir le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, 1997.
2. Pour un résumé de ces arguments, voir Enrico Perotti, « *State ownership: A residual role ?* », Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise, note de discussion n° 2, 2003. À propos du contexte historique, voir A. Shleifer, « *State Private Ownership* », *The Journal of Economic Perspectives*, 12, 4, 1998.

3. Voir OCDE, 1998, *Performance et réglementation dans les pays de l'OCDE*, ECO/CPE/WP1(98)15. Les changements plus récents dans le contrôle par l'État semblent concerner davantage la suppression des mesures de contrôle des prix que la privatisation.
4. « Privatising State Owned Enterprises, an Overview of Policies and Practices in OECD Countries », OCDE, 2003.
5. Ces indicateurs, qui proviennent de la base de données internationales de l'OCDE sur la réglementation, ont été approuvés par les administrations nationales des pays membres. Les données de base ont été normalisées sur une échelle de 0 à 6. L'indicateur concernant la taille des entreprises publiques reflète l'importance globale des entreprises publiques par rapport à la taille de l'économie. L'indicateur concernant la densité des entreprises publiques mesure la présence d'entreprises publiques dans les différents secteurs à travers la proportion des branches dans lesquelles l'État détient une participation du capital au moins dans une entreprise. Pour plus de détails sur ces indicateurs, on pourra se reporter au paragraphe 12 et aux tableaux 1 et 2 de l'annexe de « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Document de travail du Département des affaires économiques n° 419.



PARTIE I  
*Chapitre 2*

**L'organisation de la fonction actionnariale  
dans l'administration publique**

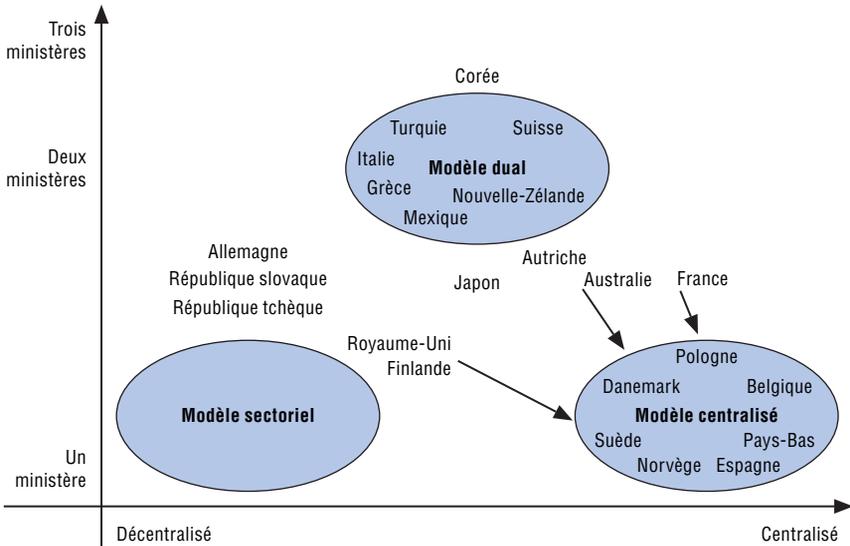
## Les trois principaux types d'organisation et l'évolution globale de la fonction actionnariale

L'organisation de l'exercice des prérogatives actionnariales (ci-après « la fonction actionnariale ») au sein de l'administration publique varie d'un pays à l'autre. Elle dépend beaucoup du système administratif traditionnel, du poids du secteur public dans l'économie avant les vagues de privatisations des années 80 et 90, ainsi que des récentes réformes de la réglementation et de la gestion des actifs appartenant à l'État. On dénombre trois grands types d'organisation : le modèle décentralisé ou sectoriel, le modèle dual et le modèle centralisé.

Le plus traditionnel est le modèle décentralisé, dans lequel les entreprises publiques relèvent du ministère chargé du secteur concerné. Le modèle dual reste, toutefois, le plus répandu : la responsabilité y est partagée entre le ministère sectoriel et un ministère ou un organe « central », habituellement le ministère des Finances ou le Trésor. Enfin, dans le modèle centralisé qui s'est récemment développée, la responsabilité revient à un ministère principal. Quelques pays recourent simultanément à plusieurs modèles. Ainsi, en **République tchèque**, l'organisation de la fonction actionnariale s'appuie à la fois sur des éléments du modèle décentralisé (ministère sectoriel) et du modèle dual.

L'évolution et la réforme de l'organisation de la fonction actionnariale ont été de grande ampleur ces dix dernières années, et dans un certain nombre de pays les réformes sont encore en cours. Le modèle décentralisé tend ainsi à être délaissé au profit d'un dispositif plus centralisé, même si certains pays semblent avoir établi un mode d'organisation duale relativement stable (graphique 2.1 et tableau 2.1).

La réforme de la fonction actionnariale découle de la nécessité de compléter les réformes structurelles mises en place ces vingt dernières années dans de nombreux secteurs où les entreprises publiques sont encore dominantes (voir le chapitre précédent). C'est en particulier le cas des secteurs non manufacturiers (gaz et électricité, télécommunications, services postaux, transports aériens et ferroviaires, etc.), pour lesquels l'accès et les prix doivent rester réglementés à cause de caractéristiques liées à la technologie ou à l'information. La réforme structurelle de ces secteurs a comporté une vaste privatisation<sup>1</sup> et des changements réglementaires.

Graphique 2.1. **Organisation et évolution de la fonction actionnariale**

Les profondes réformes réglementaires ont entraîné une plus large ouverture à l'international, une entrée plus facile sur les marchés locaux et un fonctionnement s'appuyant davantage sur les mécanismes de marché et/ou d'incitation. La réforme de la réglementation des secteurs non manufacturiers de la plupart des pays de l'OCDE a beaucoup progressé au cours des années 90 dans la plupart des pays de l'OCDE. Les progrès ont été particulièrement marqués dans les industries de réseau (télécommunications, services d'utilité publique et transport aérien) même si leur calendrier et leur intensité varient d'un pays à l'autre<sup>2</sup>. La libéralisation se poursuit dans certains secteurs, surtout dans l'UE, en vue de l'achèvement du marché intérieur.

La réforme de l'exercice des prérogatives actionnariales de l'État est un complément à la privatisation et aux changements réglementaires. La plupart des pays de l'OCDE ont, de façon progressive, séparé nettement la fonction de réglementation ou de régulation au sein de l'administration publique, essentiellement pour assurer une harmonisation des conditions d'activité des entreprises à capitaux publics et des entreprises à capitaux privés. L'État s'attache actuellement à réformer sa fonction actionnariale de manière à mieux la définir et à la renforcer, et aussi à inciter davantage les organes de direction et d'administration des entreprises publiques à produire plus efficacement et à se montrer plus compétitifs.

Tableau 2.1. **Types d'organisation de la fonction actionnariale de l'État dans plusieurs pays de l'OCDE**

Organisation de la fonction actionnariale	Pays de l'OCDE	Modèle hybride	Holding	Organe consultatif
Ministère sectoriel	Finlande RU (jusqu'en 2003)	<i>Allemagne</i>	<i>Agence pour les biens de l'État</i>	
		<i>République slovaque</i> <i>République tchèque</i>	<i>Agence pour les biens de l'État</i>	
Modèle dual	France (jusqu'à présent) Grèce Italie Corée (modèle triple) Mexique Nouvelle-Zélande Suisse Turquie RU (pour certaines entreprises)			SICOT  CCMAU
		<i>Australie</i> <i>Autriche</i>	<i>ÖIAG</i>	GBPFAU
Modèle centralisé	Belgique Danemark (2001) France (2004) Pays-Bas Norvège (2001/2002) Pologne Espagne Suède (2002) RU (pour certaines entreprises)			

Source : OCDE : Questionnaire sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2003.

## Le modèle décentralisé ou « par ministère sectoriel »

Le premier type d'organisation, que nous appellerons « décentralisé » ou « par ministère sectoriel », est le plus traditionnel. Dans ce modèle, les entreprises publiques se trouvent sous la responsabilité du ministère de la branche ou du secteur correspondant. C'était le modèle prépondérant dans la plupart des pays de l'OCDE avant la première vague de réformes de la décennie 70 et des années qui ont suivi. Cette organisation décentralisée ou sectorielle dominait également dans les anciennes économies socialistes, telles que la **République tchèque**, la **Pologne** ou la **Hongrie**, avant leur passage à l'économie de marché. On la rencontre encore aujourd'hui dans quelques pays de l'OCDE, notamment en **République slovaque**, en **Finlande**, et, dans une moindre mesure, en **Allemagne**. En **Finlande**, par exemple, neuf ministères différents exercent des fonctions actionnariales dans plus de 50 entreprises publiques. Au **Royaume-Uni**, la fonction actionnariale est

traditionnellement dispersée entre un grand nombre de ministères et la propriété des entreprises publiques est maintenant sous la responsabilité de 9 ministères, départements ou services.

Jusqu'aux privatisations des années 80 et 90, les pays dotés d'une organisation sectorielle disposaient tous d'un vaste secteur public, souvent mis en place lors de la vague de nationalisations qui a suivi la deuxième guerre mondiale, comme ce fut le cas en **Finlande**, ou bien dans le cadre d'une politique industrielle volontariste visant à reconstruire le pays. Ces vastes secteurs publics se doublaient parfois d'un certain degré de « semi- » planification ou de planification « incitative ».

Dans certains cas, un ministère spécifique exerce une mission de coordination, qui vient s'ajouter au rôle des ministères sectoriels. Il assure le relais entre les divers ministères et est chargé d'élaborer une politique actionnariale globale et de définir des orientations :

- Tel est le cas en **Finlande**, où, au sein du ministère du Commerce et de l'industrie, une unité joue le rôle de coordinateur et élabore la « Décision de principe du gouvernement sur la politique actionnariale de l'État ».
- Au **Royaume-Uni**, la Commission de l'État actionnaire (Shareholder Executive) a directement en charge 8 entreprises et conseille les ministres sectoriels pour les autres entreprises détenues par l'État.
- En **Allemagne**, le ministère des Finances décide des orientations de la politique actionnariale et de la politique de privatisation, et donne son accord pour la modification des participations. Le modèle allemand peut donc être considéré comme plus proche du modèle dual.

Les principaux avantages et motifs de cette organisation décentralisée sont la connaissance du secteur et la capacité à mettre en œuvre une politique industrielle plus active. Or, avec le passage de politiques sectorielles à des politiques cadres davantage orientées vers la libéralisation du marché, les avantages de ce type d'organisation ont largement disparu. Les actifs appartenant à l'État sont désormais plutôt gérés dans une optique actionnariale, axée sur la valeur ajoutée, et les entreprises publiques sont moins perçues comme des instruments de politique industrielle qu'auparavant.

De plus, ce type d'organisation comporte de grands inconvénients ou risques : il est en effet plus difficile de séparer clairement la fonction actionnariale des autres fonctions de l'État, en particulier ses missions de régulation et son action de politique industrielle. Ce souci de séparation est le principal moteur de l'évolution vers un modèle plus centralisé de gestion des entreprises publiques, parallèlement à la tendance qui consiste à confier la régulation à des organes spécifiques.

Un autre inconvénient majeur du modèle décentralisé tient à la difficulté à déterminer clairement qui dirige l'entreprise publique. Le ministère sectoriel étant responsable, le public tend généralement à considérer que c'est lui qui dirige *de facto* l'entreprise, et pas son conseil d'administration. Le public peut penser que le ministère ou le gouvernement a le pouvoir d'intervenir dans la gestion opérationnelle quotidienne de l'entreprise, quelle que soit l'ampleur réelle de cette intervention.

En conséquence, ces trente dernières années, un certain nombre de pays se sont tournés vers un modèle plus centralisé. Dans de nombreux cas, celui-ci s'est traduit par le renforcement des pouvoirs du ministère coordinateur, aboutissant ainsi à un modèle dual. Dans quelques cas, la décision de centraliser a été plus radicale et les pays ont choisi de centraliser directement la fonction actionnariale au sein d'une entité ou d'un ministère. Ce changement plus radical est intervenu en **Finlande**, où les pouvoirs publics entendent passer directement du modèle décentralisé au modèle centralisé en 2005 (voir l'encadré 2.6 ci-après).

## Le modèle dual

Dans de nombreux pays de l'OCDE, deux ministères se partagent l'exercice de la fonction actionnariale dans les entreprises publiques. Dans ce cas, les ministères sectoriels et un ministère « commun » sont responsables de l'exercice des prérogatives actionnariales.

Jusqu'à très récemment, ce modèle dual était le plus répandu. On le trouve encore à l'heure actuelle dans un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment en **Grèce**, en **Italie**, en **Corée**, au **Mexique**, en **Nouvelle-Zélande** et en **Turquie**. Il évolue progressivement vers un système centralisé en **Australie** (encadré 2.3) et est en cours de transformation en modèle centralisé en **France** en 2004-2005 (encadrés 2.4 et 2.5 ci-après).

Ce modèle dual diverge du modèle décentralisé, dans lequel différents ministères sectoriels sont responsables des entreprises publiques dépendant de leur secteur respectif, et où l'un des ministères est « plus égal que les autres » et se charge de la coordination et de la politique globale, comme en **Allemagne** et en **Finlande**. Dans le modèle dual, le partage des responsabilités concerne véritablement la fonction actionnariale. Il peut exister une responsabilité double concernant certains aspects, par exemple lorsque les deux ministères ont le droit de nommer des représentants au conseil d'administration. C'est le cas au **Mexique**, où des représentants du ministère des Finances et du crédit public ainsi que des ministères sectoriels ou des agences compétentes pour le secteur siègent au conseil d'administration des entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire majoritaire. Les représentants de l'État doivent former au moins 50 pour cent du conseil

d'administration, dont le président fait partie du ministère ou de l'agence concernés. La double responsabilité inclut souvent l'approbation des principales opérations et des projets stratégiques.

Dans certains cas (par exemple, **Nouvelle-Zélande**), la double responsabilité découle directement de l'actionnariat, le ministère sectoriel et le ministère commun détenant chacun la moitié des parts de l'État dans les entreprises publiques.

Le ministère commun ou central est souvent directement chargé de certaines fonctions actionnariales. Il peut s'agir de la nomination des membres du conseil d'administration ou de la présentation de comptes globaux (c'est-à-dire la présentation des comptes concernant l'ensemble du secteur public). Cette fonction spécifique peut néanmoins être exercée en coordination ou en collaboration avec les ministères sectoriels respectifs. Dans ce cas, le ministère commun jouera un rôle de coordination ou de centralisation.

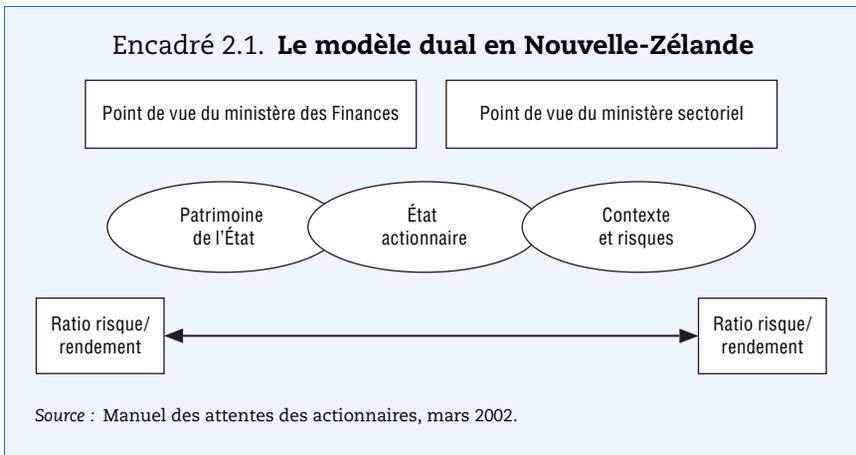
Le ministère « commun » est habituellement le ministère des Finances (ou le ministère de l'Économie et des Finances), en raison de l'importance du secteur public pour la réalisation des objectifs économiques et financiers globaux du pays (par exemple, le ministère des Finances et de l'administration en **Australie**, le ministère de l'Économie et des Finances en **Italie** ou le Trésor en **France**). La **République slovaque** et la **République tchèque** constituent deux cas particuliers. Elles sont également dotées d'une organisation duale, mais la principale entité actionnaire est une holding, l'Agence pour les biens de l'État. Les ministères sectoriels continuent d'intervenir dans le gouvernement des entreprises publiques par le biais de leurs représentants à l'assemblée générale ainsi qu'au conseil d'administration.

Dans la plupart des pays, l'organisation duale résulte davantage de la puissance et de l'importance du ministère des Finances que d'un dessein initial, alors que les ministères sectoriels étaient traditionnellement responsables des entreprises publiques en raison de leur rôle dans la politique industrielle. Cependant, dans certains cas, cette organisation duale a été soigneusement examinée et clarifiée. C'est notamment le cas en **Australie** et en **Nouvelle-Zélande**. En **Australie**, les accords de 1997 sur la gouvernance des entreprises commerciales de l'État fédéral (1997 *Governance Arrangements*) ont fixé les modalités de l'action commune des ministres exerçant les fonctions d'actionnaire. Le ministère des Finances et de l'administration « joue généralement un rôle clé dans le financement [des entreprises publiques], le ministère de portefeuille se concentrant sur les questions opérationnelles<sup>3</sup> ».

En **Nouvelle-Zélande**, les principes qui régissent le partage des responsabilités entre le ministère des Finances, d'un côté, et les ministères sectoriels et l'organe consultatif, de l'autre (CCMAU, *Crown Company Management*

Advisory Unit ; voir les encadrés 2.1, 2.13 et 2.10), sont comparables à l'**Australie** et clairement articulés :

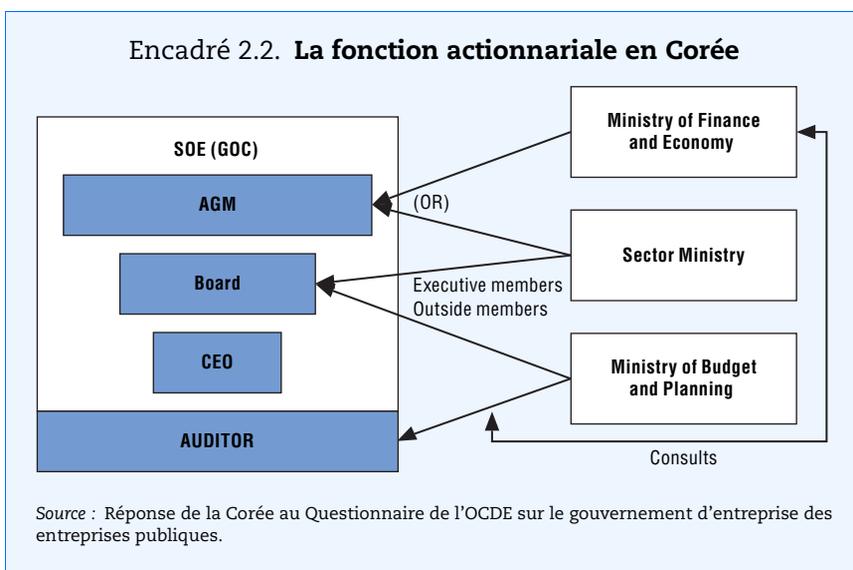
- Le ministère des Finances s'intéresse à la fois à l'efficacité économique et aux répercussions budgétaires des performances des entreprises publiques. C'est donc lui qui donne l'impulsion pour la communication financière, les questions économiques et les cessions d'actifs, et qui décide seul d'autoriser la vente d'actifs.
- Les ministères sectoriels (via la CCMAU) adoptent une perspective commerciale, essentiellement en vue d'assurer la réussite des entreprises publiques. Ainsi, par le biais de la CCMAU, ils supervisent les performances et se prononcent seuls sur les nominations au conseil d'administration.



En **Turquie**, au moins deux entités de niveau ministériel participent à l'exercice des fonctions d'actionnaire : le ministère sectoriel, le Trésor ou l'administration chargée de la privatisation. Le Trésor et cette administration sont juridiquement propriétaires des entreprises publiques et prennent part aux assemblées générales annuelles. L'Organisation nationale de planification et le Trésor supervisent les performances des entreprises publiques. En ce qui concerne la composition du conseil d'administration, le Trésor nomme un membre et les autres membres sont nommés par le ministère sectoriel.

En **Corée**, l'organisation est plus complexe que le modèle dual, car elle fait intervenir plus de deux ministères. L'exemple **coréen** pourrait être qualifié de modèle « triple » ; en effet, trois ministères au moins interviennent systématiquement dans l'exercice des droits d'actionnaire à l'égard des entreprises publiques et en particulier des « sociétés d'État » (il s'agit d'entreprises de nature particulièrement stratégique où les intérêts publics

dépassent généralement 50 % du capital) (encadré 2.2). Le ministère sectoriel ou le ministère de l'Économie et des Finances représentent l'État à l'assemblée générale annuelle. Le premier propose un président et nomme les membres du conseil d'administration « à plein-temps », c'est-à-dire les administrateurs exécutifs. Pour sa part, le ministère du Budget et du Plan nomme les administrateurs externes des sociétés d'État, assure le suivi des résultats et propose, en concertation avec le ministère des Finances et de l'Économie, la nomination d'un commissaire aux comptes. Trois ministères coopèrent donc à l'exercice des droits d'actionnaire, sans compter le Bureau d'audit et d'inspection, qui contrôle les entreprises publiques.



L'évolution dans certains pays tend aujourd'hui à réduire le rôle des ministères sectoriels en centralisant la fonction actionnariale. Tel est le cas, par exemple, en **Australie**. Si le modèle dual n'a été formellement entériné qu'en 1997, le Rapport 372 de la Commission mixte des comptes publics et de l'audit sur le gouvernement d'entreprise et les régimes de responsabilité pour les entreprises publiques de l'État fédéral a été publié en 1999, sur la base du rapport Humphry<sup>4</sup> ; il recommande d'aller encore plus loin en retirant la fonction actionnariale aux ministères sectoriels (tableau 2.2 et encadré 2.3). Il propose que le ministère des Finances et de l'Administration devienne l'unique représentant des intérêts actionnariaux de l'État dans les entreprises publiques. Ce ministère s'est vu attribué l'exercice exclusif des responsabilités d'actionnaire vis-à-vis de trois entreprises publiques de création récente.

Tableau 2.2. **Débat sur le modèle centralisé/dual en Australie**

	Actionnaire unique	Actionnaire double
<b>Avantages</b>	Clarté des attentes et objectifs de l'État actionnaire. Responsabilité clairement identifiée. Rationalisation. Concentration sur l'efficacité et le taux de rentabilité.	Meilleur équilibre entre les aspects suivants : réglementation, politique industrielle et financement.
<b>Inconvénients</b>	Focalisation trop grande sur les questions financières.	Conflit d'intérêts : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre les obligations de service public et les intérêts de l'actionnaire.</li> <li>• Incitation pour le ministère sectoriel à mettre en œuvre ses propres programmes en utilisant l'entreprise publique.</li> <li>• Entre le rôle de consommateur des produits et services de l'entreprise publique et les intérêts de l'actionnaire.</li> </ul>

Source : Report 372, Joint Committee of Public Accounts and Audit, 1999, pp.33-38.

## Le modèle centralisé

Le modèle centralisé est plus récent. Il se caractérise par une forte centralisation de la fonction actionnariale. La plupart des entreprises publiques sont placées sous la tutelle d'un ministère ou d'une agence. Dans le modèle antérieur de répartition de la tutelle par ministère sectoriel, les entreprises publiques les plus importantes relevaient le plus souvent du ministère des Finances (**Danemark, Espagne, Pays-Bas**) ou du ministère de l'Industrie (**Norvège et Suède**), qui était responsable des entreprises publiques les plus importantes. En **Belgique**, il existe une structure spécifique, à savoir le ministère des entreprises et participations publiques. Dans quelques cas, une agence spéciale a été créée ; plus ou moins autonome, elle rend compte de son action au ministère des Finances (cas de la **France**). Le modèle centralisé a généralement été mis sur pied à la suite de réformes ou au cours de programmes de privatisation de grande ampleur, comme dans les anciennes économies en transition.

Dans les anciennes économies en transition, la centralisation a vraisemblablement été adoptée pour tirer un trait sur une époque où les ministères (sectoriels ou de branche) étaient non seulement propriétaires de ces entreprises, mais aussi les géraient en fait et les supervisaient étroitement. Elle a également permis d'attirer des talents rares et de les rémunérer selon une grille différente de celle de la fonction publique. Enfin, c'était une façon de centraliser la fonction de privatisation, car les unités chargées d'exercer la fonction actionnariale s'occupent souvent aussi de la privatisation. En **Pologne**, la plupart des entreprises publiques sont placées sous la tutelle du ministère du Trésor. Des unités distinctes, responsables de la privatisation et de la

### Encadré 2.3. Les réformes en Australie

La Commission parlementaire mixte des comptes publics et de l'audit (*Joint Committee of Public Accounts and Audit – JCPAA*) a récemment mené une enquête sur le gouvernement d'entreprise et les structures de responsabilité dans les entreprises publiques fédérales (*Government Business Enterprises – GBE*). Les conclusions du Rapport 372 de la Commission ont été présentées au Parlement le 16 février 2000. Tout en procédant à un examen détaillé et à une évaluation du cadre de gouvernance existant pour les entreprises publiques, le rapport de la Commission avance un certain nombre de recommandations clés.

**Recommandation 1 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration examine au cas par cas l'applicabilité du droit administratif aux entreprises publiques actuelles et à venir.

**Recommandation 2 :** Que tous les ministères sectoriels soient dégagés de leurs responsabilités actionnariales vis-à-vis des entreprises publiques fédérales, mais restent responsables aux termes de la loi d'habilitation concernant ces entreprises publiques fédérales. Les intérêts actionnariaux de l'État dans les entreprises publiques devraient être représentés par le ministre des Finances et de l'Administration et relever de sa responsabilité.

**Recommandation 3 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration modifie le droit public pour y inclure une disposition selon laquelle toutes les instructions ministérielles adressées aux conseils d'administration des entreprises publiques soient formulées par écrit et soient soumises aux deux chambres du Parlement dans un délai de 15 jours de séance.

**Recommandation 4 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration modifie le droit public de façon à ce que les conseils d'administration des entreprises publiques veillent à ce que des programmes efficaces et appropriés d'intégration, d'information et de formation soient proposés aux administrateurs nouveaux et existants.

**Recommandation 5 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration modifie le droit public de manière à rendre obligatoire une évaluation confidentielle des performances des administrateurs et du conseil. Toutes les entreprises publiques fédérales devront respecter cette obligation.

**Recommandation 6 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration établisse des projets de lignes directrices à soumettre aux commissions parlementaires chargées des questions commerciales confidentielles relatives aux entreprises publiques. Ces projets devront être soumis, pour approbation, à la Commission mixte des comptes publics et de l'audit.

**Recommandation 7 :** Que le ministre des Finances et de l'Administration modifie le droit public de manière à y inclure des dispositions fixant les responsabilités des comités d'audit des entreprises publiques relativement à la gestion des risques.

Source : Report 372, Joint Committee of Public Accounts and Audit, 1999.

gouvernance des entreprises, emploient environ 220 personnes au total. Un nombre relativement limité d'entreprises publiques dépend d'autres ministères, en particulier le ministère de l'Économie et le ministère des Infrastructures, mais aussi des gouverneurs provinciaux (autorités régionales).

Dans d'autres pays de l'OCDE, les réformes récentes ou en cours visent à clarifier les responsabilités et les fonctions des différents organes de l'État, et à mettre en place une politique actionnariale plus unifiée et plus cohérente :

- Premièrement, les réformes cherchent à séparer clairement la fonction actionnariale des autres fonctions de l'État, telles que la politique industrielle et la réglementation.
- Deuxièmement, la centralisation de la fonction actionnariale contribue à l'uniformisation et à la cohérence de la politique de l'État actionnaire. À cet égard, une commission de l'État actionnaire (Shareholder Executive) a été instituée au **Royaume-Uni** avec pour mission d'« adopter une conception plus centralisée et plus cohérente de la fonction actionnariale de l'État ». Elle permet d'élaborer et de mettre en œuvre des principes directeurs unifiés sur le plan de la communication de l'information, de la nomination des membres du conseil d'administration ou de la rémunération des dirigeants. Elle contribue par ailleurs à l'uniformisation des pratiques entre les ministères dans des domaines tels que la représentation au conseil.
- Troisièmement, la centralisation joue un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une communication financière centralisée ou globale sur les participations de l'État. Les rares pays qui affichent un niveau élevé de communication financière globale et agrégée sur les entreprises publiques sont généralement ceux qui ont déjà centralisé la fonction actionnariale, ou qui sont en train de le faire. C'est notamment le cas de la **Suède**, de la **France** et de la **Norvège**.
- Enfin, la centralisation de la fonction actionnariale permet aussi de regrouper les compétences et de constituer des « gisements » d'experts sur des questions importantes, comme la communication financière ou la nomination des membres du conseil. Lorsqu'une unité spécifique ou autonome est créée, elle peut bénéficier d'une plus grande liberté pour recruter des experts du secteur privé et de plus de souplesse que dans la fonction publique pour les rémunérations.

Globalement, la centralisation est un phénomène assez récent. Ainsi, aux **Pays-Bas**, la fonction actionnariale n'a été transférée au ministère des Finances qu'à la fin des années 90. De même, au **Danemark**, en **Norvège** et en

**Suède**, la réforme a été effectuée en 2001 et 2002; au **Royaume-Uni**, elle a été amorcée en 2003.

- Au **Danemark**, 11 entreprises publiques sont passées de la tutelle de divers ministères à celle d'une unité spéciale du ministère des Finances.
- En **Norvège**, la supervision d'un certain nombre d'entreprises publiques a été transférée à une unité spéciale du ministère du Commerce et de l'Industrie et centralisée au sein de celle-ci.
- En **Suède**, l'administration des participations de l'État est centralisée dans une division spéciale du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications. Ce regroupement avait pour principal objectif « d'améliorer les conditions d'exercice d'une politique actionnariale uniformisée, avec des objectifs et des principes directeurs clairs pour l'entreprise<sup>5</sup> ». Cette division spéciale est issue de la fusion des services correspondants du ministère de l'Industrie et du ministère des Finances. Elle chapeaute 36 des 57 entreprises publiques que compte le pays.
- Au **Royaume-Uni**, le gouvernement centralise progressivement la fonction d'actionnaire depuis septembre 2003; il a institué une commission *ad hoc* (Shareholder Executive) qui a pour mission de définir une approche plus centralisée et cohérente du rôle de l'État actionnaire. Cette commission est compétente pour les 24 entreprises publiques les plus importantes relevant de l'État et 8 entreprises publiques sont sous sa responsabilité directe (c'est-à-dire qu'elle n'a pas alors uniquement un rôle consultatif). Il s'agit de celles qui sont rattachées au ministère du Commerce et de l'Industrie, mais aussi de la Monnaie royale, de Partnerships UK, de NATS et d'Actis Capital LLP.

Dans la plupart des cas, la réforme n'est pas achevée. L'organe central est généralement chargé de formuler des normes ou lignes directrices communes, que les autres ministères doivent appliquer aux entreprises publiques dont ils ont la tutelle. Il doit également assurer l'information globale. Bien qu'un nombre significatif d'entreprises publiques reste sous la tutelle d'autres ministères, ces entreprises devraient passer à court ou moyen terme sous celle du ministère « centralisateur ».

En **Suède**, 13 entreprises sont chapeautées par 7 ministères différents (Agriculture, Santé et Affaires sociales, Éducation, Affaires étrangères, Culture, Environnement et Finances). Dans les 8 autres entreprises, les responsabilités d'actionnaire sont du ressort de directions du ministère de l'Industrie.

Au **Royaume-Uni**, la plupart des entreprises publiques qui dépendent de l'État central restent sous la tutelle de 9 ministères et départements (Culture, Médias et Sport; Développement international; Transports; Environnement, Alimentation et Affaires rurales, Intérieur, Défense, Vice-Premier ministre, Travail et Retraites et Office pour l'Irlande du Nord). Comme on l'a vu, la Commission de l'État actionnaire a en charge 8 des principales entreprises.

#### Encadré 2.4. **Évolution au Royaume-Uni : la Commission de l'État actionnaire (Shareholder Executive)**

La Commission de l'État actionnaire a été créée au sein du Cabinet Office en 2003. Sa mission primordiale est de professionnaliser l'exercice des fonctions actionnariales des ministères et d'améliorer la responsabilité des entreprises concernées vis-à-vis de leur actionnaire. Au moment de sa création, l'État détenait un portefeuille extrêmement divers à faible rentabilité, qui était dispersé entre plusieurs ministères. Un grand nombre des sociétés concernées avaient connu récemment de graves difficultés.

La Commission se compose de spécialistes du secteur privé et du secteur public, avec en majorité un personnel chevronné du secteur privé particulièrement au fait des domaines suivants : banques d'affaires, comptabilité, capital-investissement et planification stratégique.

Le mandat initial de la Commission était de conseiller les ministères sur tous les aspects de leurs fonctions actionnariales, à savoir le gouvernement d'entreprise, la définition des objectifs, l'examen des plans d'entreprise, le contrôle des performances, les nominations et l'approbation des dispositifs de rémunération. Mais il est rapidement apparu que le rôle consultatif avait des limites si l'on voulait créer les conditions d'une amélioration progressive et durable des résultats obtenus dans l'exercice de la fonction actionnaire.

En juin 2004, la Commission a reçu mission de gérer les participations du ministère du Commerce et de l'Industrie (Royal Mail, BNFL, UKAEA et ECGD), deux participations du Trésor (Royal Mint et Partnerships-RU) et une participation (Actis) du ministère du Développement international; depuis peu, elle pilote également un groupe de travail mixte avec le ministère des Transports chargé du NATS (gestion du trafic aérien).

La Commission assume la gestion au jour le jour des participations pour le compte du ministère concerné. On attend d'elle une mise en œuvre plus rapide et plus efficace des fonctions actionnariales, en tirant parti des économies d'échelle.

Avec le modèle de la Commission, l'objectif est un exercice plus dynamique des fonctions actionnariales, tout en veillant à ce que les dirigeants des entreprises concernées soient responsables. Dans le cadre de ce modèle, l'actionnaire doit : i) définir des objectifs cohérents et durables pour chaque entreprise, en conciliant les objectifs commerciaux et les autres objectifs fondamentaux. Il s'agit de maximiser la valeur actionnaire dans le cadre de ces objectifs; ii) approuver les stratégies et suivre les performances en s'attachant à des normes élevées; iii) désigner des administrateurs compétents et soumis à un système satisfaisant d'incitations; iv) d'une façon générale, dans le cadre du gouvernement, se faire l'avocat des potentialités commerciales et d'une vision commerciale des entreprises publiques.

#### Encadré 2.4. **Évolution au Royaume-Uni : la Commission de l'État actionnaire (Shareholder Executive)** (suite)

La Commission s'est fixé les principaux objectifs suivants : i) faire en sorte que chaque entreprise dégage durablement un résultat positif et couvre le coût du capital dans le cadre des paramètres fixés par le gouvernement; ii) augmenter d'un milliards de livres d'ici à 2007 la valeur du portefeuille des principales entreprises publiques, dans le cadre d'objectifs clairement définis sur le plan de la stratégie, de la politique à l'égard de la clientèle et de la régulation des activités économiques.

Source : UK Shareholder Executive.

En **France**, l'Agence des participations d'État (APE) a été mise en place début 2004. Sa création avait été décidée en mars 2003 par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, après la publication d'un rapport sur l'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques (dit Rapport Barbier de la Serre; encadré 2.5). Ce rapport avait été demandé par le ministre suite aux mauvais résultats et aux sérieux revers enregistrés par plusieurs très grandes entreprises publiques de premier plan.

Ce rapport a été suivi par une enquête parlementaire sur la gestion des entreprises publiques (Rapport Douste-Blazy<sup>6</sup>, publié en juillet 2003, voir l'encadré 2.5). Les deux rapports préconisaient la centralisation et le renforcement de la fonction actionnariale de l'État. Le rapport Douste-Blazy formule une série de recommandations qui visent à rationaliser et à renforcer la fonction actionnariale de l'État, en la centralisant et en lui conférant une plus grande autonomie au sein de l'administration publique, tout en accordant davantage de pouvoirs aux conseils d'administration des entreprises publiques.

L'APE, récemment créée en France, restera sous l'autorité du ministère des Finances, mais devrait bénéficier d'une autonomie et d'une visibilité plus grandes que les autres services de ce ministère, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines (encadré 2.6).

La **Finlande** a également prévu de décentraliser la fonction actionnariale de l'État en 2005. La procédure relative aux participations de l'État dans les entreprises publiques a été modifiée à deux reprises dans les années 90; la modification la plus récente, en 1999, s'est accompagnée d'une « décision de principe du gouvernement sur les participations de l'État ». Mais les autorités finlandaises estiment que, depuis cette date, l'environnement et le gouvernement des entreprises publiques ont beaucoup évolué, tant au niveau international que national, ce qui justifie une révision de cette décision de principe. C'est pourquoi le ministre du Commerce et de l'Industrie,

## Encadré 2.5. **La réforme en France : principales conclusions du rapport Barbier de la Serre**

### **Première partie : L'État et les entreprises publiques**

A. Distinguer clairement les fonctions régaliennes et les fonctions d'actionnaire :

- distinction claire des fonctions *via* des entités/départements distincts au sein de l'administration publique ;
- aucune distinction entre entreprises publiques et privées pour les autres fonctions de l'État ;
- généralisation des concessions/contrats de service public ;
- compétitivité des opérateurs publics et strict respect des contrats de concession ;
- isoler au sein des entreprises publiques, les activités de service public des activités concurrentielles pour éviter les transferts de rente et assurer une concurrence loyale ;
- favoriser, dans son principe, l'ouverture du capital à des actionnaires privés minoritaires.

B. Mieux identifier la fonction actionnariale :

- confier à une entité exclusivement dédiée à cette mission la tâche d'améliorer la réflexion stratégique, la transparence et le fonctionnement du conseil d'administration ;
- une entité qui rend compte de l'action de l'État actionnaire devant le Parlement et l'opinion publique.

C. Protéger les actionnaires minoritaires :

- l'État ne doit pas abuser de sa position pour imposer sans compensation adéquate des orientations stratégiques ou des conditions de concession incompatibles avec l'intérêt à long terme de l'entreprise.

### **Deuxième partie : L'État actionnaire**

A. Créer une entité dédiée, l'Agence des participations de l'État (APE) qui :

- se voit confier le rôle d'actionnaire dans sa globalité ;
- est placée sous l'autorité du ministère des Finances ;
- nomme les représentants de l'État au conseil d'administration des entreprises publiques ;
- assure la coordination avec les autres fonctions de l'État, *via* un comité d'orientation et de suivi ;
- détermine les décisions stratégiques ou commerciales qui nécessitent d'informer/de consulter/d'obtenir l'accord de l'État ;

### Encadré 2.5. **La réforme en France : principales conclusions du rapport Barbier de la Serre (suite)**

- réduit autant que possible l'intervention de l'État dans la gestion quotidienne de l'entreprise ;
- veille à ce que les entreprises publiques rendent compte correctement de leurs résultats.

#### **Troisième partie : Le gouvernement des entreprises publiques**

A. Ouvrir rapidement le capital des entreprises publiques opérant dans des secteurs concurrentiels.

B. Reconnaître le rôle central des administrateurs :

- unifier leur statut (tous les administrateurs doivent avoir les mêmes droits et obligations) et réaffirmer le caractère collégial des décisions prises ;
- réduire leur nombre (à 12 au maximum) ;
- plafonner le nombre de représentants de l'État à la moitié des membres du conseil d'administration ;
- au moins deux administrateurs « extérieurs » ;
- au moins deux administrateurs salariés si l'État est majoritaire dans le capital ;
- doter le conseil d'un règlement intérieur précis ;
- rémunérer les administrateurs en fonction des décisions de l'assemblée générale.

C. Mettre sur pied des comités spécialisés :

- doter rapidement les entreprises publiques d'un comité d'audit et d'un comité de nomination-rémunération ;
- au moins deux administrateurs extérieurs dans le comité d'audit ;
- politique de développement et de sélection des équipes dirigeantes.

D. Préciser les modalités de choix et de rémunération des présidents

- consulter l'agence avant la nomination ;
- lier la stabilité dans le poste à la performance ;
- Adapter la rémunération à l'importance des responsabilités exercées, par référence aux pratiques usuelles dans les entreprises privées comparables.

E. Fixer des règles garantissant la défense des intérêts privés :

- soumettre à l'assemblée générale les modalités des contrats de service public et leurs implications financières ;
- rapport spécial des commissaires aux comptes sur l'application du contrat de service public.

Source : Rapport Barbier de la Serre, « L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques », 24 février 2003

### Encadré 2.6. La réforme en France : principales recommandations du rapport Douste-Blazy

#### Les présidents :

- Conserver le pouvoir de nomination du gouvernement.
- Procéder à l'audition des présidents par les commissions compétentes du Parlement.
- Rapprocher le niveau de rémunération de celui pratiqué dans le secteur privé.
- Assurer, à travers l'Agence, un suivi régulier des performances.

#### Les conseils d'administration :

- Limiter à 15 au maximum le nombre des administrateurs.
- Uniformiser le statut des administrateurs.
- Doter les conseils d'un règlement intérieur détaillé.
- Généraliser les comités de stratégie et élargir leurs compétences à l'instruction des projets d'acquisitions.
- Donner aux comités d'audit la possibilité de recourir à une expertise extérieure.
- Charger l'Agence de proposer une liste de personnalités qualifiées et de favoriser la présence d'administrateurs indépendants au sein des conseils.
- Instituer des comités de gouvernement d'entreprise.

#### Les outils de gestion :

- Généraliser le statut de société anonyme.
- Instituer un contrôle de la qualité des instruments de gestion.
- Effectuer une cartographie détaillée des risques.
- Aligner les rapports financiers des groupes publics sur les normes imposées aux entreprises cotées.

#### Les missions de service public :

- Instituer des contrats de service public.
- Prévoir des systèmes d'intéressement en fonction des résultats atteints par l'entreprise.

#### L'Agence des participations de l'État (APE) :

- Définir et codifier les informations que doivent fournir les entreprises, ainsi que des règles relatives à l'instruction des projets d'acquisitions.
- Confier au représentant de l'Agence le rôle de chef de file au sein des conseils d'administration.

### Encadré 2.6. La réforme en France : principales recommandations du rapport Douste-Blazy (suite)

- Créer un comité interministériel d'orientation de la stratégie des entreprises publiques.
- Prévoir une audition annuelle du directeur de l'APE par les commissions du Parlement.

#### La représentation de l'État au sein des conseils :

- Prévoir l'envoi d'une « lettre de mission ».
- Limiter à trois le nombre de mandats des administrateurs.
- Organiser des « pré-conseils » entre les représentants de l'État.
- Assurer un suivi régulier par le biais de l'APE.

#### Les contrôles :

- Fixer des indicateurs de performance et des seuils d'alerte indiquant qu'une action est nécessaire.
- Supprimer les contrôles spécifiques de l'État autres que ceux qui s'exercent par le biais des conseils d'administration et de l'APE.

Source : Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision », juillet 2003, Assemblée nationale.

actuellement en charge de la coordination avec d'autres ministères, a mis sur pied un groupe de travail afin de préparer la centralisation de la fonction actionnariale de l'État. Un expert extérieur (Matti Vuoria) a été mandaté pour rédiger un rapport sur la politique de l'État en la matière, formuler un projet de révision et clarifier le processus de prise de décision. L'évaluation en cours a pour objectif d'harmoniser les procédures applicables pour la politique actionnariale de l'État et ainsi de rendre cette politique plus prévisible et plus transparente (encadré 2.8).

Le rapport Vuoria recommande principalement la centralisation de la fonction actionnariale de l'État, qui deviendra ainsi « ouverte, prévisible et cohérente ». La centralisation devrait permettre de renforcer sensiblement l'efficacité et la cohérence de la politique actionnariale de l'État. Les avantages sont en outre « si évidents que la centralisation doit être mise en œuvre le plus vite possible<sup>7</sup> ». Ce rapport préconise par ailleurs que la fonction actionnariale de l'État soit « suffisamment éloignée » des ministères responsables de la régulation des différents secteurs ou de la politique industrielle.

Lorsque les pays décident de centraliser la fonction actionnariale de l'État, les principales questions qui se posent quant à l'organisation de l'entité

### Encadré 2.7. Renforcement des équipes pour le lancement de l'Agence des participations de l'État

Une vingtaine de recrutements a été réalisée pour renforcer l'actuel service des participations de la direction du Trésor en vue de la constitution de l'Agence des participations de l'État. La majorité des cadres nouveaux proviennent du secteur privé et apportent une expertise approfondie due à une longue pratique de leur métier dans l'industrie et les services, en particulier le conseil et le secteur bancaire. La diversité des agents de l'APE est manifeste : les formations initiales des cadres sont diverses : écoles de commerce ou universitaires, ingénieurs ou ENA; autant de cadres féminins que masculins dans les recrutements; des âges très échelonnés; l'appel à plusieurs personnes d'expérience internationale.

- Au sein même de la structure traditionnelle du service des participations organisé en bureaux sectoriels sont arrivés un sous-directeur et un chef de bureau issus des fonds d'investissement privés.
- Les spécialistes de la finance proviennent pour l'un de l'Agence France Trésor, pour une seconde de la filiale londonienne d'une grande banque internationale, pour une autre encore d'une banque d'affaires.
- Trois nouveaux juristes sont venus, respectivement, d'un EPIC\*, de la filiale française d'une banque américaine et la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.
- Les spécialistes de l'audit et de la comptabilité apporteront l'expérience du secteur privé. Ils compléteront l'équipe déjà existante.
- Le secrétariat général a intégré un ancien DRH d'un EPIC\*, plusieurs fonctionnaires d'autres services du Trésor, mais aussi, pour l'informatique et la gestion des connaissances, des profils extérieurs, notamment une documentaliste d'une société de conseil.

\* Établissement public à caractère industriel et commercial (annexe II).

Source : Rapport annuel, « L'État actionnaire », 2003, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, p. 10.

ainsi constituée sont : sa localisation, son degré d'autonomie et ses liens avec les ministères sectoriels, notamment en ce qui concerne la possibilité de faire appel à l'expertise et aux compétences spécifiques de ces derniers. L'autonomie de la fonction actionnariale est une question essentielle. L'autonomie formelle peut faciliter la séparation claire avec les autres fonctions, en particulier si l'unité est située au sein d'un ministère sectoriel pour des raisons administratives. Cela peut en outre sensiblement influencer sur sa capacité à attirer des experts du secteur privé et à les rétribuer en conséquence.

### Encadré 2.8. **La réforme finlandaise : principales conclusions du rapport Vuoria**

- Création d'un groupe d'experts de haut niveau afin d'approfondir le débat sur la politique concernant les participations de l'État dans le capital des entreprises publiques et de structurer la communication entre les entreprises et l'administration publique.
- Révision de la législation concernant les participations de l'État afin qu'elle tienne davantage compte, d'une part, des impératifs du droit des sociétés et du droit boursier et, d'autre part, d'une répartition adéquate du pouvoir de décision entre le Parlement et le gouvernement.
- Suppression des conseils de surveillance pour toutes les entreprises cotées dans lesquelles l'État est actionnaire majoritaire (et donc adoption d'un système à un seul organe).
- Clarification des principes et limitation de responsabilité pour les administrateurs représentant l'État afin d'harmoniser les obligations découlant du droit de la fonction publique et celles découlant du droit des sociétés.
- Observation dans les entreprises publiques et les entreprises associées à l'État des pratiques privées et des recommandations en matière de gouvernement d'entreprise émanant de la Bourse des valeurs.
- Centralisation du pilotage des participations de l'État et mobilisation des ressources nécessaires.
- Approfondissement des principes directeurs relatifs à la rémunération des dirigeants et du personnel.

Source : Matti Vuoria, *Evaluation Report of the State's Ownership Policy*, ministère du Commerce et de l'industrie, Finlande, Studies and Reports, 3/2004.

Les principaux obstacles à la centralisation sont souvent les questions liées aux ressources humaines (fonctionnaires devant être transférés d'un ministère à un autre), mais également les luttes de pouvoir, car les ministères sectoriels sont très réticents lorsqu'il s'agit de perdre le contrôle qu'ils exerçaient sur leurs « champions nationaux ».

## Autres structures particulières exerçant la fonction actionnariale dans les entreprises publiques

### **Les holdings d'État**

Dans ce type d'organisation, la propriété de la plupart ou d'une liste précise d'entreprises publiques est transférée à une ou plusieurs holdings. Ces dernières sont la propriété de l'État et sous la responsabilité d'un ministère.

Cette organisation a souvent été le fruit de réformes essentiellement menées dans les années 70, destinées à réduire l'intervention de la sphère politique dans la gestion des entreprises publiques, à donner plus de souplesse à leurs dirigeants vis-à-vis des règles de gestion publique habituelles et, enfin, à durcir la discipline budgétaire. En **Italie**, la holding IRI (Institut pour la reconstruction industrielle) a également été mise sur pied pour soutenir le développement du sud du pays et pour venir en aide aux entreprises en difficulté.

Ce type d'organisation n'est pas fréquent et a montré ses limites. Il a conduit à un endettement excessif et ne s'est pas révélé efficient, que ce soit en matière de restructuration ou de gestion financière, ou même du point de vue du développement régional dans le cas de l'Italie. En **Italie**, la dette consolidée de l'IRI a grimpé à 58.3 milliards de dollars en 1992, tandis qu'en **Autriche**, celle de l'ÖIAG atteignait 37 milliards d'euros en 1995. En vue d'un désendettement, ces deux holdings ont reçu instruction de réduire leurs participations. De 1992 à 2000, l'IRI a ainsi procédé à 160 cessions de première importance, avant d'être liquidée et de voir ses participations restantes transférées au Trésor. L'ÖIAG a dû amputer ses participations majoritaires pour les ramener à une minorité de blocage et utiliser le produit de ces cessions pour abaisser sa dette à 4 milliards d'euros à la fin 2001.

Outre les anciennes économies en transition, seule l'**Autriche** conserve encore cette organisation avec holding. L'ÖIAG détient en effet un grand nombre d'entreprises publiques (encadré 2.9) et constitue l'agence de privatisation de la république d'Autriche. L'ÖIAG possède l'essentiel des entreprises publiques les plus stratégiques et les plus importantes par la taille. En ce sens, le modèle autrichien se rapproche du modèle centralisé. Mais les 76 entreprises publiques fédérales restantes sont sous la tutelle de 8 ministères fédéraux. Les entreprises publiques autrichiennes sont donc gérées de manière hybride avec un élément de centralisation, représenté par la holding d'État, et un élément de décentralisation.

Les holdings restent également très présentes dans les anciennes économies en transition, car elles offrent aussi une solution pour privatiser les entreprises publiques.

- En **Hongrie**, on a créé, en 1995, l'APV Rt, c'est-à-dire la holding publique de privatisation et de gestion des participations de l'État. Le rôle d'APV Rt est de procéder à la cession d'actifs publics et de gérer ces actifs dans les conditions du marché. APV Rt doit aussi rendre compte des privatisations et en assurer le suivi. C'est juridiquement une société par action dont le seul actionnaire est l'État hongrois. Les droits à l'assemblée générale des actionnaires d'APV Rt sont exercés par le ministre des finances, en qualité de détenteur du capital, sauf pour certains aspects que la loi réserve au gouvernement.

### Encadré 2.9. L'ÖIAG autrichienne

**Origines :** Les origines de l'ÖIAG remontent à 1946, avec la première loi sur les nationalisations. Le secteur nationalisé, qui comprenait les principales banques et entreprises de l'industrie lourde, a, dans les années qui ont suivi, largement contribué à la reconstruction économique. Durant cette première phase, les entreprises nationalisées étaient directement administrées par le gouvernement via le ministère pour la Protection des Actifs et la Planification économique, puis par le ministère des Transports et la Chancellerie fédérale. Ces entreprises servaient donc des fins politiques. C'était en effet un moyen de garantir l'emploi et les personnels embauchés étaient souvent choisis davantage pour des raisons politiques que pour leurs qualifications. L'équilibre de la représentation des principaux partis politiques est devenu la norme dans toutes les entreprises.

**Réformes :** L'influence directe de la sphère politique a généré des inefficiences sur le long terme, qui sont à l'origine d'une série de crises dans les entreprises nationalisées. Une longue succession de réformes a fait suite aux différentes crises : la première date de 1967 et a conduit à la création de l'ÖIG, qui a pris en charge l'administration de la majorité des entreprises nationalisées. La crise a également abouti à une restructuration majeure des entreprises et à la suppression de milliers d'emplois. Trois ans plus tard, l'ÖIG a été transformée en société anonyme (ÖIAG) et à été à nouveau restructurée avec la création de VOEST, grand groupe destiné à absorber toutes les entreprises nationalisées ayant connu des difficultés. Étant donné que l'ÖIAG restait considérée comme un instrument de politique servant à faire face aux récessions, elle a continué d'afficher des pertes croissantes avant de subir une nouvelle restructuration au milieu des années 80. De nouvelles holdings industrielles ont été créées après la dissolution de l'ancien conglomérat et financées par les recettes de la privatisation, avant d'être introduites en bourse comme des entreprises privées. Malheureusement, cette approche ne s'est pas révélée payante et, quelques années plus tard, au début des années 90, les entreprises nationalisées les plus importantes ont à nouveau enregistré des déficits que l'État a dû éponger à coups de subventions. Une nouvelle restructuration a eu lieu : la holding a été dissoute et une part substantielle des participations directes de l'ÖIAG ont été vendues.

**Fonctions actuelles :** L'ÖIAG est devenue une agence de privatisation. Aux termes de la loi de 2000, l'ÖIAG a aujourd'hui deux missions principales : la cession de parts (gestion des privatisations) et la détention, l'administration et l'exercice d'intérêts (gestion des investissements) dans les sociétés dans lesquelles elle détient des parts, ou dans lesquelles ces intérêts doivent être transférés aux termes d'une loi ou d'un acte juridique, ainsi que l'acquisition de tels intérêts.

### Encadré 2.9. L'ÖIAG autrichienne (suite)

**Stratégie :** L'ÖIAG recourt à une stratégie double : elle doit d'une part s'efforcer de faire progresser la valeur de l'investissement dont elle est responsable et, d'autre part, examiner régulièrement des scénarios de sortie dans l'objectif de privatiser partiellement ou totalement les entreprises pour lesquelles la privatisation est envisagée. Ces deux stratégies sont mises en œuvre simultanément. Outre la maximisation du retour sur investissement, l'ÖIAG doit également maintenir les emplois durant le processus de privatisation et stimuler l'économie et les marchés des capitaux du pays.

**Statut et taille :** L'ÖIAG est la propriété exclusive de la république d'Autriche et placée sous la responsabilité politique du ministère fédéral des Finances. Elle détient l'intégralité du capital de trois entreprises non cotées (Post, Postbus et Bergbauholding) et des participations minoritaires dans Austrian Airlines, Böhler Uddeholm (leader de la sidérurgie), OMV AG (leader dans le domaine du pétrole et du gaz naturel), Telecom Austria, Voestalpine (groupe sidérurgique) et VA tech (groupe mondial de technologie et de services). Ces entreprises sont d'une taille significative : elles emploient au total plus de 100 000 personnes (soit un pourcentage élevé de l'emploi total) et affichent un chiffre d'affaires compris entre 65.8 millions et 7 milliards d'euros.

Source : Site web de l'ÖIAG : [www.oeiag.at](http://www.oeiag.at).

- En **République tchèque** et en **République slovaque**, des organismes spécialisés et autonomes ont été mis en place en 1991; ces Agences pour les biens de l'État (ABE) ont pour mission de privatiser les entreprises « non stratégiques » et en partie détenues par l'État ainsi que d'exercer les fonctions dévolues aux actionnaires (encadré 2.10). Cependant, les ministères sectoriels sont aussi représentés aux assemblées générales annuelles et l'ABE doit exercer ses droits en coopération avec ces ministères, même si elle jouit d'une grande autonomie de fait. Mais, en **République tchèque**, la fonction actionnariale dans les entreprises stratégiques et les entreprises publiques détenues à 100 pour cent par l'État relève toujours des ministères de branche correspondants. Ainsi, étant donnée la taille des actifs sous la responsabilité de l'ABE (valeur comptable nette de 22 milliards de CZK au total) et sous la responsabilité directe des ministères de branche (valeur comptable nette de 432 milliards de CZK), le modèle tchèque apparaît davantage comme un modèle décentralisé que centralisé.
- Il en va de même en **République slovaque**. L'Agence pour les biens de l'État est propriétaire légal des actions, mais, comme la plupart des entreprises publiques sont des monopoles naturels, les droits de l'actionnaire restent généralement exercés par les ministères sectoriels.

### Encadré 2.10. L'Agence tchèque pour les biens de l'État

**Origine :** L'Agence pour les biens de l'État (ABE) a été créée en 1991 conformément à la loi sur les pouvoirs des organes de la République tchèque dans le transfert des actifs de l'État à des tiers et à la loi adoptée par le Conseil national tchèque sur l'Agence pour les biens de l'État. L'Agence a pour vocation de contribuer à la mise en œuvre technique de chaque décision de privatisation et à la gestion temporaire des participations de l'État dont la privatisation progressive est prévue.

**Fonctions :** L'Agence a pour mission de mettre en œuvre les projets de privatisation décidés par le ministère des Finances, mais n'a jamais eu le pouvoir de choisir la méthode à appliquer. C'est la raison pour laquelle elle est chargée de préparer et de conclure le contrat de cession, dans le cas où les actifs sont directement cédés à une entité prédéterminée, et de s'occuper de l'appel d'offres, si la vente se fait selon cette procédure. Si la privatisation passe par la création d'une société par actions et la vente des titres de celle-ci, l'Agence doit créer cette société par actions, en devenir l'actionnaire principal pour un temps limité et enfin en vendre ou en transférer les parts. L'Agence détient des « actions spécifiques », grâce auxquelles elle peut exercer un droit de blocage dans le but de préserver l'orientation industrielle ou commerciale de l'entreprise.

**Organes dirigeants :** L'Agence est soumise au contrôle direct du Parlement de la République tchèque, qui en désigne les organes dirigeants : le présidium et le conseil de surveillance. Le présidium se compose de neuf membres, parmi lesquels le ministre des Finances, qui en est le président. Cet organe est chargé de rédiger les statuts de l'Agence, de nommer les membres exécutifs, d'approuver leur rémunération, d'élaborer le budget prévisionnel et d'examiner les états financiers avec le gouvernement avant de les soumettre au Parlement. Le conseil de surveillance supervise les activités, notamment commerciales, de l'Agence. Enfin, le comité exécutif exerce les fonctions managériales; ses membres sont désignés par le présidium.

**Taille :** L'Agence emploie 135 personnes et exerce actuellement les fonctions actionnariales dans des entreprises stratégiques pour l'économie tchèque (énergie, transport aérien, télécommunications) et des entités non stratégiques qui représentent 10.5 pour cent des actifs détenus par cet organisme.

Source : Site web de l'Agence : [www.fnm.cz](http://www.fnm.cz).

Les holdings sont donc une exception, sauf dans les anciens pays en transition, où elles ne sont pas censées perdurer, mais devraient disparaître avec l'achèvement de la privatisation et de la restructuration du secteur industriel. En **République tchèque**, il a ainsi été décidé en juin 2003 de liquider

l'ABE<sup>8</sup> ; en **République slovaque**, l'ABE sera dissoute en 2007. Ailleurs, comme en **Autriche**, ces organismes ont reçu une nouvelle mission, celle de servir d'agence de privatisation, et ont, par conséquent, été placés sous le contrôle du Trésor<sup>9</sup>.

### **Services de conseil spécialisés**

Certains pays ont mis en place des cabinets spécialisés qui ont pour mission de conseiller l'entité actionnaire. Ces cabinets sont généralement relativement restreints, mais composés d'experts hautement qualifiés. Ils regroupent des compétences et fournissent une assistance à l'entité publique actionnaire, sous la forme de contre-expertises et de conseils spécialisés. Ils peuvent par exemple se concentrer sur le suivi des performances, l'évaluation du conseil d'administration ou les nominations. Ils bénéficient d'une certaine flexibilité pour leur politique d'embauche et de rémunération, et sont également relativement indépendants vis-à-vis de la politique générale du gouvernement. On considère qu'ils peuvent moins facilement tomber sous l'emprise d'une agence spécialisée ou d'un ministère sectoriel. Ils se concentrent davantage sur la valeur actionnariale et sont moins soupçonnés de poursuivre d'autres objectifs, notamment politiques. Les conseils d'administration concernés se sentent contrôlés par des professionnels de la gestion d'entreprise.

On rencontre ces cabinets conseils en **Italie** par exemple. Le cabinet SICOT est une société à responsabilité limitée, entièrement détenue par l'État, mise en place pour épauler la division des finances et de la privatisation du ministère italien de l'Économie et des Finances, qui exerce la fonction actionnariale et a en charge les privatisations (encadré 2.11). Cette division emploie 25 personnes et SICOT 14 experts, ce qui double quasiment la capacité d'expertise de l'unité actionnaire.

En **Australie**, la CSAU (*Commonwealth Shareholder Advisory Unit*) a été transformée en GBPFAU (*Government Business and Private Financing Advice Unit*) conformément aux recommandations du Rapport Humphry. Cette entité emploie 16 personnes dotées de compétences financières et analytiques, ainsi que d'une expérience de la banque, de la finance, des petites entreprises, des technologies de l'information et du secteur public. Elle donne des avis sur les questions de supervision, de gestion et d'orientation stratégique des entreprises publiques fédérales, en analysant leur fonctionnement et leur environnement, en discutant avec elles et en consultant leurs parties prenantes (encadré 2.12). La GBPFAU met également en œuvre les décisions du ministre des Finances dans le secteur des communications, et veille à la qualité et à la solidité du cadre de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

### Encadré 2.11. **SICOT : l'agence consultative italienne**

Créée en mars 2001, SICOT, *Sistemi di Consulenza per il Tesoro s.r.l.* (systèmes consultatifs auprès du Trésor), est une société à responsabilité limitée dont la mission principale, énoncée dans ses statuts, est de conseiller le Trésor sur :

- l'administration des participations de l'État ;
- le processus de privatisation.

Le ministère de l'Économie et des Finances est l'unique actionnaire de SICOT. Il est également seul habilité à en nommer les organes, y compris les commissaires aux comptes. SICOT emploie actuellement 18 personnes.

Voici quelles ont été les principales activités de SICOT en 2003 :

- aide à la privatisation d'ETI et de Mediocredito Friuli Venezia Giulia ;
- élaboration et exploitation d'une base de données regroupant des informations sur les entreprises publiques, et élaboration d'une nouvelle base de données sur leur gouvernement d'entreprise ;
- suivi de l'activité des entreprises publiques, de leur organisation interne et de leurs projets de restructuration ;
- participation au processus de transformation de certaines entités publiques en sociétés par actions ;
- études sur divers sujets, principalement sur les questions de gouvernement d'entreprise.

Source : SICOT, Rapport annuel pour 2003 ; article 4 des statuts.

La **Nouvelle-Zélande** compte elle aussi une unité consultative spéciale. La CCMAU (*Crown Companies Monitoring Advisory Unit*) joue un rôle central dans la gestion des entreprises publiques (*Crown Companies*) du pays. De même que le Trésor, elle formule en permanence des conseils sur les entreprises publiques, suit leurs performances et rend compte de son action à leur sujet. Un ministère sectoriel et le ministère des Finances se partageant la fonction actionnariale, et la CCMAU et le Trésor servent de conseillers à ces deux ministères, comme nous l'avons vu plus haut. La CCMAU et le Trésor jouent donc un rôle analogue, mais dans des perspectives différentes et complémentaires (encadrés 2.13 et 2.13 ci-dessous). La CCMAU est chargée en premier lieu de fournir des conseils de gestion courante à la plupart des entreprises publiques, même si la décision finale relève des ministères (le ministère de tutelle ou sectoriel et le ministère des Finances). La CCMAU a la compétence exclusive pour la composition et les performances du conseil d'administration, tandis que le Trésor s'occupe des aspects réglementaires et des cessions d'actifs.

### Encadré 2.12. **La GBPFAU australienne**

La GBPFAU australienne (*Government Business and Private Financing Advice Unit*) donne des conseils stratégiques au ministre des Finances et de l'Administration sur les performances commerciales des investissements du Commonwealth dans les 10 entreprises publiques fédérales (*Government Business Enterprises – GBE*) et les 13 entreprises publiques de commerce et de finance qui ne sont pas des GBE. Les entreprises détenues par le Commonwealth jouent un rôle vital dans des secteurs tels que les télécommunications, la santé et les infrastructures de transport. La réussite commerciale de ces entreprises stimule l'économie australienne et permet à l'État d'engranger des recettes substantielles.

La GBPFAU mène une analyse stratégique des entreprises du Commonwealth et des secteurs dans lesquels elles opèrent, dans le but d'accroître la valeur pour les actionnaires. Elle fournit au ministre une analyse commerciale ciblée et à jouer des plans d'entreprise, de la performance opérationnelle et des projets d'investissement significatifs. En outre, la GBPFAU étudie les aspects structurels de ces entreprises, depuis leur politique de distribution de dividendes jusqu'à la structure de leur capital.

Comme n'importe quel actionnaire, l'État fédéral s'efforce d'identifier et de gérer les risques associés à ses investissements. La GBPFAU le conseille activement sur ces risques et leur gestion. Grâce à une analyse régulière des accords de gouvernement d'entreprise et de responsabilité conclus entre l'État et les entreprises publiques, la GBPFAU veille à ce que les GBE disposent d'un cadre de gouvernement d'entreprise solide.

Source : Finance Annual Report 2001, chapitre 3.

### Encadré 2.13. **La CCMAU néo-zélandaise**

Les experts de la CCMAU conseillent et assistent les « ministres actionnaires », assurent la liaison avec le conseil d'administration et la direction, suivent l'évolution des participations et rendent des comptes en la matière, s'occupent des questions de gestion et fournissent des conseils d'expert sur les aspects techniques.

Les conseils de la CCMAU portent essentiellement sur les opportunités commerciales et les risques pour les entreprises publiques, leur viabilité, l'environnement dans lequel elles opèrent, leurs performances par rapport aux objectifs, ainsi que la protection et le renforcement des intérêts des actionnaires.

### Encadré 2.13. La CCMAU néo-zélandaise (suite)

La CCMAU rend compte aux ministères actionnaires à propos des plans et stratégies d'actionnariat, des plans d'activité et des déclarations d'intention de l'entreprise, de la structure du capital, des dividendes, des stratégies de diversification et d'expansion ou encore des cessions. Elle donne également des conseils de politique générale sur les *Crown companies* en concertation avec d'autres départements.

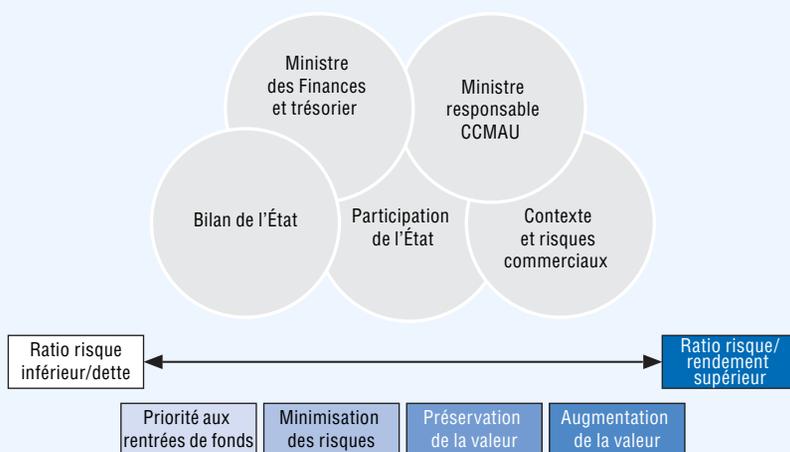
Source : *Owner's Expectation Manual*, mars 2002.

### Encadré 2.14. Le modèle dual néo-zélandais

Équilibre entre la CCMAU et le Trésor

Point de vue du Trésor

Point de vue de la CCMAU



Source : *Owner's Expectation Manual*, mars 2002.

## Notes

1. *La privatisation des entreprises publiques : Panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2003.
2. « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », Economics Department Working Paper n° 419.
3. Ministère des Finances et de l'Administration, *Submission*, p. S29.
4. R. Humphry in « Review of GBE Governance Arrangements », Australian Government, mars 1997.

5. *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2002, p. 19, Regeringskansliet.
6. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale.
7. Matti Vuoria, *Evaluation Report of the State's Ownership Policy*, ministère du Commerce et de l'Industrie, Finlande, *Studies and Reports*, 3/2004, p. 23.
8. Décision du 23 juin 2003, n° 624 « *Perspectives budgétaires 2003-2006 : la réforme du budget de l'État* », portant sur la liquidation des organes établis à titre temporaire pendant la période de transformation (y compris l'ABE).
9. *La privatisation des entreprises publiques : Panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, 2003.

PARTIE I  
*Chapitre 3*

**Relations des entreprises publiques  
avec les autres actionnaires**

Comme nous l'avons noté au chapitre 1, environ 40 pour cent en moyenne des entreprises publiques comptent des actionnaires autres que l'État. Dans environ la moitié d'entre elles, l'État est l'actionnaire majoritaire. Même si elles font généralement partie des plus grandes entreprises, toutes ne font pas appel public à l'épargne : seules 10 pour cent d'entre elles sont cotées.

La relation entre l'État en tant qu'actionnaire majoritaire ou significatif et les actionnaires minoritaires est particulièrement délicate dans les entreprises publiques, surtout dans les entreprises commerciales cotées. De par sa position d'actionnaire dominant, l'État peut abuser des actionnaires minoritaires. Il peut en effet prendre des décisions lors des assemblées générales sans l'approbation de ces derniers. Il est également souvent en mesure de déterminer la composition du conseil d'administration. En outre, l'État est susceptible d'avoir d'autres objectifs, politiques ou autres, dont la mise en œuvre peut se révéler coûteuse pour les actionnaires minoritaires.

Il en va de l'intérêt de l'État de ne pas être perçu par les autres actionnaires comme un propriétaire opaque et imprévisible. Ces derniers doivent avoir le sentiment d'être traités de manière équitable. L'attitude de l'État quant au respect des droits des actionnaires minoritaires a un impact significatif sur la valeur des titres et la capacité future de l'entreprise à continuer d'attirer des investisseurs. Enfin, la présence d'autres actionnaires permet au marché de faire pression et peut constituer un important instrument de surveillance des entreprises publiques.

Dans la plupart des pays de l'OCDE où une partie du capital des entreprises publiques est détenue par des actionnaires privés, les droits des actionnaires minoritaires sont reconnus et, dans certains cas, spécifiquement protégés. L'entité propriétaire « se lie souvent elle-même les mains » en prenant des mesures claires ou en adoptant des dispositions générales qui préviendront tout abus vis-à-vis des actionnaires minoritaires et des autres actionnaires sans pouvoir de contrôle. Ces droits concernent principalement la représentation des actionnaires minoritaires au conseil d'administration, leur pouvoir de décision lors des assemblées d'actionnaires et l'information sur la situation de l'entreprise.

Ces droits peuvent être définis dans le cadre juridique général relatif aux sociétés, c'est-à-dire le code des sociétés commerciales, le droit des sociétés ou les codes de gouvernement d'entreprise. Ils peuvent être plus précisément établis ou visés dans les statuts de l'entreprise publique en question, ou bien

dans les textes fondateurs, le cas échéant (annexe I.2). Enfin, l'entité propriétaire ou l'État peut ériger le traitement équitable des autres actionnaires en principe général pour les entreprises publiques. C'est par exemple le cas en **Norvège**, où le traitement équitable de tous les actionnaires constitue le premier des dix principes du bon gouvernement d'entreprise pour les entités publiques<sup>1</sup>.

## Référence au cadre juridique général

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les actionnaires minoritaires des entreprises publiques n'ont pas plus de droits que ceux des sociétés privées. La quasi-totalité des pays signalent que leurs entreprises publiques se conforment aux dispositions du code des sociétés commerciales, au droit des sociétés, aux conditions d'admission à la cote ou aux principes/codes de gouvernement d'entreprise. Le cadre juridique de chaque pays est censé assurer un traitement juste et équitable de tous les actionnaires, et aucune protection ou disposition spéciale n'est prévue pour les actionnaires des entreprises publiques autres que l'État. La plupart des pays se réfèrent au cadre juridique général :

- En **Australie**, la loi de 1997 *relative aux autorités et aux sociétés de l'État fédéral* (loi CAC), qui s'applique à toutes les entreprises publiques, reprend les obligations prévues par la *loi sur les sociétés de 2001*, tout en étant plus contraignante sur certains points. Les entreprises publiques constituées en sociétés sont aussi soumises à la loi sur les sociétés de 2001; celles qui sont cotées doivent appliquer les règles d'admission à la cote de la Bourse australienne. Aucune autre disposition n'est prévue pour protéger les actionnaires minoritaires.
- En **Autriche**, outre les règles d'admission à la cote et le droit des sociétés, le code autrichien de gouvernement d'entreprise s'applique à toutes les entreprises publiques et aucune disposition complémentaire ne protège spécifiquement les droits des actionnaires minoritaires de ces dernières.
- En **Allemagne**, en **Finlande**, en **Suède** et au **Royaume-Uni**, le droit commun des sociétés s'applique. Il est censé protéger de manière adéquate les droits des actionnaires minoritaires, même dans les entreprises publiques. C'est également le cas en **Suisse**, où les dispositions du droit des sociétés en matière de protection des droits des actionnaires minoritaires s'appliquent aux entreprises publiques à statut spécial (comme Swisscom et CFF) et à celles soumises au droit commun des sociétés (RUAG).
- En **Italie**, sauf pour le système de vote cumulatif (voir plus loin), les actionnaires minoritaires des entreprises publiques ne bénéficient pas de droits autres que ceux prévus dans le droit des sociétés.

- En **Corée**, les actionnaires minoritaires ne bénéficient pas de droits de protection spéciaux dans les entreprises publiques, ni de traitement de faveur lors de la nomination des membres du conseil d'administration. Aucune disposition particulière ne s'applique à la divulgation ou à l'approbation d'opérations spéciales en vue de protéger les droits des actionnaires minoritaires. Concernant les droits des actionnaires minoritaires, toutes les entreprises publiques sont régies par le droit commercial et le droit boursier<sup>2</sup>.
- En **Belgique**, les actionnaires minoritaires ne bénéficient pas d'un régime particulier de représentation aux organes de la société ; les actionnaires publics et privés sont représentés de façon proportionnelle.
- En **Nouvelle-Zélande**, les actionnaires minoritaires sont protégés par les dispositions de la législation générale sur les valeurs mobilières, qui s'appliquent indépendamment de la part du capital détenu par l'État.
- En **Norvège**, la loi sur les sociétés par actions accorde, dans certains cas, aux actionnaires minoritaires des droits spéciaux, et les protège contre des abus de la part des actionnaires majoritaires (détournement de fonds, rétention de dividendes, libéralités et/ou décisions en faveur d'un seul actionnaire, notamment).

Dans certains pays, comme le **Royaume-Uni**, lorsque l'État a cédé une partie de ses participations, mais pas la totalité, les autres actionnaires ont la majorité des droits de vote. Cet abandon du contrôle réduit la possibilité que l'État abuse de sa situation d'actionnaire majoritaire; c'est aussi un moyen de s'assurer que les entreprises partiellement contrôlées par l'État bénéficient de l'expérience des actionnaires du secteur privé et de la discipline qu'ils exercent.

### **Renforcement du pouvoir de décision à l'assemblée générale des actionnaires ou au conseil d'administration**

Dans de rares cas, il arrive que les actionnaires minoritaires d'entreprises publiques aient davantage de poids et de pouvoir de décision que dans les autres entreprises. En effet, ces actionnaires peuvent craindre que les véritables décisions soient prises en dehors de l'assemblée générale ou du conseil d'administration de l'entreprise en question, ou avant leur réunion, de sorte qu'ils feront alors figure de simples chambres d'enregistrement. Ainsi, dans certains pays, les actionnaires minoritaires des entreprises publiques participent au processus de décision en étant plus fortement représentés au conseil.

Dans quelques pays de l'OCDE et pour certaines entreprises publiques, les actionnaires minoritaires sont activement encouragés à prendre part aux assemblées générales. Cette participation passe souvent par l'adoption de

mécanismes spécifiques au niveau de la société en question, qui facilite le vote *in absentia* ou développe l'utilisation d'outils électroniques afin de réduire les frais de participation. Ces mécanismes visent également à faciliter la participation des salariés-actionnaires ou comportent un système simplifiant la collecte des votes par procuration de ces derniers, car, dans de nombreux pays, les salariés constituent la catégorie d'actionnaires la plus nombreuse dans les entreprises en partie privatisées.

Dans quelques pays, une réglementation spécifique s'applique à toutes les entreprises publiques et accorde des droits supplémentaires aux actionnaires minoritaires, principalement en ce qui concerne la représentation au conseil. Ainsi, le droit commun des sociétés ou les statuts de l'entreprise publique consentent parfois aux actionnaires minoritaires des droits de vote cumulatifs. Ces actionnaires peuvent, par ce biais, concentrer leurs droits de vote sur certains administrateurs et faire contrepoids à la position dominante de l'État. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont adopté d'autres mécanismes destinés à conférer plus de poids aux actionnaires minoritaires dans les conseils des entreprises publiques :

- Au **Danemark** et en **Espagne**, les actionnaires minoritaires des entreprises publiques sont représentés au conseil.
- En **République slovaque**, dans les entreprises publiques où l'État détient plus de 51 pour cent du capital, l'État conclut avec les actionnaires un contrat qui accorde aux actionnaires minoritaires une représentation majoritaire au conseil d'administration.
- En **Italie**, dans toutes les entreprises publiques cotées, le système d'élection au conseil par cumul de votes – « voto di lista » – accorde aux actionnaires minoritaires des droits de vote disproportionnés (encadré 3.1).
- En **Norvège**, les actionnaires minoritaires sont représentés au comité de sélection chargé de nommer les membres du conseil.
- En **Suède**, pour les entreprises cotées, un comité de désignation comprenant les quatre ou cinq principaux actionnaires est chargé de la nomination et de la rémunération des membres du conseil.
- De même, en **Finlande**, dans les sociétés cotées, la nomination des membres du conseil est décidée conjointement avec les principaux actionnaires. En ce qui concerne les sociétés non cotées dans lesquelles il détient des parts, l'État a conclu des accords avec les autres actionnaires afin que ceux-ci soient représentés au conseil.
- En **Grèce**, les statuts des entreprises publiques contiennent parfois une disposition relative à la participation des actionnaires minoritaires au conseil.

### Encadré 3.1. Le système d'élection dans les entreprises publiques italiennes cotées – *Voto di lista*

Procédure de désignation des administrateurs :

- Les administrateurs sont élus par l'assemblée des actionnaires sur la base de listes présentées par les actionnaires.
- Seuls les actionnaires qui, ensemble ou séparément, représentent au moins 1 % des actions assorties de droits de vote aux assemblées ordinaires sont autorisés à présenter des listes. Tous ceux qui sont autorisés à voter ne peuvent le faire que pour une seule liste.
- Chaque actionnaire ne peut présenter, individuellement ou conjointement aux autres, qu'une seule liste et un candidat ne peut apparaître que sur une seule liste, sous peine d'inéligibilité.
- Le conseil d'administration sortant peut présenter sa propre liste.
- Sur chaque liste, les candidats doivent être classés.
- Les listes présentées par les actionnaires doivent être déposées au siège social de l'entreprise et publiées au moins dix jours avant la date de la première assemblée.

Procédure d'élection des administrateurs :

- a) La liste qui obtient la majorité des voix élit un certain pourcentage d'administrateurs. Ce pourcentage est fixé dans les statuts de l'entreprise publique en question, mais ne peut excéder les quatre cinquièmes (c'est pourquoi toute fraction – par exemple 6.5 administrateurs – sera arrondie au chiffre inférieur). Les candidats sont élus en fonction de leur position sur la liste.
- b) Les autres administrateurs sont issus des autres listes. Les voix obtenues par ces listes sont divisées successivement par un, deux, trois, etc., en fonction de la place sur la liste des administrateurs restant à élire. Le quotient obtenu est attribué aux candidats de ces listes en fonction de leur classement. Les chiffres ainsi attribués aux candidats des différentes listes sont présentés par ordre décroissant sur un même tableau. Les candidats qui obtiennent les chiffres les plus élevés deviennent administrateurs.

Dans le cas où plusieurs candidats de différentes listes obtiennent le même nombre de voix, c'est le candidat de la liste qui n'a pas encore élu d'administrateur ou qui en a élu le moins qui sera désigné.

Dans le cas où aucun administrateur n'a été élu sur ces listes ou que le même nombre d'administrateurs ont été élus sur chaque liste, c'est le candidat de la liste qui a obtenu le plus de voix qui sera désigné. S'il y a égalité tant en termes de nombre d'administrateurs désignés que de voix obtenues par chaque liste, l'assemblée générale procède à un nouveau vote et le candidat qui obtient la majorité simple est nommé.

Source : Réponse de l'Italie au questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

- En **Turquie**, si les actionnaires privés détiennent ensemble plus de 20 % du capital, ils ont le droit de proposer/désigner au maximum deux membres du conseil.

## Droits spécifiques

Dans certaines circonstances, il peut se révéler également très utile d'accorder des droits spécifiques aux actionnaires minoritaires. Dans la plupart des cas, ces droits sont prévus par le cadre juridique général et ne sont pas propres aux actionnaires minoritaires des entreprises publiques :

- Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les droits de préemption prévus par le droit commun des sociétés servent à protéger les actionnaires minoritaires.
- Le recours à la majorité qualifiée pour certaines décisions en assemblée d'actionnaires peut également être utile. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les cas de majorité qualifiée relèvent du droit commun des sociétés ou des statuts des entreprises publiques. En **Autriche**, par exemple, les actionnaires minoritaires bénéficient de droits significatifs lors des assemblées générales annuelles grâce à des mécanismes de seuil. En **République slovaque**, pour des votes sur des points fondamentaux, la majorité des deux tiers est requise et une majorité plus qualifiée peut être prévue.
- Enfin, dans quelques entreprises publiques, certaines décisions du conseil doivent être prises à la majorité qualifiée. C'est notamment le cas en **Belgique**, où des pactes d'actionnaires ont prévu des majorités spéciales pour les décisions prises par les conseils d'administration des sociétés de télécommunications et de gestion des aéroports, où les investisseurs privés détiennent des participations substantielles. De même, en **Espagne**, la loi sur les sociétés anonymes comporte des dispositions ou des procédures spéciales pour certaines transactions.

Ailleurs, les dispositions particulières destinées à protéger les actionnaires minoritaires ne concernent qu'une partie des entreprises publiques. Elles figurent généralement dans les statuts des sociétés, la loi permettant aussi parfois d'adopter des dispositions exceptionnelles :

- Au **Danemark**, l'État encourage l'introduction, dans les statuts des entreprises publiques, de dispositions accordant des droits supplémentaires aux actionnaires minoritaires.
- En **Grèce**, les sociétés peuvent introduire dans leurs statuts des dispositions relatives aux droits des actionnaires minoritaires. Un certain nombre de sociétés cotées organisent une « assemblée générale des actionnaires minoritaires » à laquelle peuvent participer tous les actionnaires (sauf l'État).

## Droits d'information

Pour protéger les droits des actionnaires minoritaires, il est indispensable de garantir un degré élevé de transparence. Le chapitre 5 traite de la manière dont les entreprises publiques procèdent à une « communication simultanée des informations à tous les actionnaires de façon à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable<sup>3</sup> », ce qui facilite une prise de décision éclairée de la part des actionnaires minoritaires.

Pendant, rares sont les pays qui détaillent les dispositions qu'ils ont adoptées – le cas échéant – pour empêcher l'entité propriétaire de commettre d'éventuels abus grâce aux informations qu'elle reçoit en tant qu'actionnaire majoritaire.

- Dans le cas des entreprises publiques cotées, les règles de cotation s'appliquent sur ce point et les autorités réglementaires exercent une surveillance. En **Italie**, il est bien précisé que ces entreprises ne doivent pas donner à l'entité propriétaire des informations que ne recevraient pas également les actionnaires minoritaires, et cela conformément aux règles fixées par la *Consob* en matière d'égalité de traitement des actionnaires (cf. chapitre V).
- S'agissant des entreprises publiques non cotées, il faudrait que des mécanismes et procédures spécifiques soient mis en place par l'entité propriétaire et au niveau de l'entreprise. Il n'est pas évident que des mécanismes de ce type existent dans beaucoup de pays de l'OCDE et, à supposer qu'ils fonctionnent, on ne voit pas clairement s'ils garantissent aux actionnaires minoritaires des entreprises publiques un accès aisé et équitable à l'information.

Très rares sont les pays qui font état d'exemples d'entreprises publiques ayant mis en place une politique active de communication et de consultation vis-à-vis des actionnaires minoritaires en particulier. Lorsque c'est le cas, cette politique est souvent liée aux caractéristiques et aux objectifs de la privatisation partielle des entreprises publiques. En effet, cette privatisation avait pour but de développer une culture boursière et actionnariale, principalement par la cession d'actions aux salariés. Lorsqu'elles appliquent une politique active en la matière, les entreprises publiques identifient leurs actionnaires minoritaires et les tiennent dûment informés en temps voulu et de manière systématique.

Il arrive que certaines entreprises publiques consultent activement les actionnaires minoritaires sur des questions spécifiques. Ces initiatives ont pour but d'éviter la prise de décisions non souhaitables ou mal perçues et de réduire au minimum le risque que ces décisions soient contestées devant les tribunaux.

## Droit de recours

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les actionnaires minoritaires des entreprises publiques bénéficient des mêmes droits de recours que ceux des entreprises privées, conformément au cadre juridique général applicable aux sociétés. Ainsi, en **Pologne**, d'après le Code des sociétés commerciales, tout actionnaire ayant voté contre une résolution adoptée par l'assemblée générale et détenant ne serait-ce qu'une seule action peut contester cette résolution devant les tribunaux. Il peut poursuivre une société en justice pour faire annuler une résolution qui enfreint les statuts ou les bonnes pratiques, va à l'encontre des intérêts de la société ou vise à porter préjudice à un actionnaire. L'actionnaire bénéficie de ce même droit si, sans raison valable, il n'a pas été autorisé à participer à l'assemblée générale, s'il n'était pas présent à l'assemblée générale, si l'assemblée générale n'a pas été convoquée dans les règles ou si la résolution mise en cause ne figurait pas à l'ordre du jour. En outre, un actionnaire qui s'est vu refuser l'accès aux informations nécessaires pendant l'assemblée générale et qui a soulevé une objection, consignée au procès-verbal, peut introduire une requête auprès du tribunal d'enregistrement, pour obliger le directoire à lui fournir l'information demandée.

## L'État, actionnaire minoritaire mais dominant : le cas des « actions spécifiques »

Dans de nombreux pays, l'État conserve un droit de veto sur certaines décisions d'une entreprise, surtout dans les secteurs stratégiquement « sensibles », en détenant une action à « droits spéciaux », allant au-delà de ceux qui s'attachent à une action normale. Pour créer ces « droits spéciaux », on peut mettre en place une « action spécifique » *stricto sensu*, c'est-à-dire une action de préférence qu'une instance publique conserve après privatisation. Mais, de plus en plus, l'expression « action spécifique » vise d'une façon générale des « droits spéciaux », liés ou non à une participation de l'État.

Les droits spéciaux ont généralement été introduits dans le contexte des privatisations : l'État peut ainsi céder de grandes entreprises nationales sans perdre leur contrôle. Tout en recueillant les avantages financiers de la privatisation, l'État conserve certains pouvoirs en ce qui concerne l'actionnariat, le contrôle ou la stratégie d'une société privée. Dès lors, ces droits spéciaux peuvent avoir un large impact sur le patrimoine des actionnaires privés, et ce d'une façon imprévisible.

Les « droits spéciaux » prennent diverses formes et ont une portée plus ou moins large : dans certains cas, ils résultent des lois-cadres régissant les programmes de privatisation, un texte réglementaire particulier les précisant pour chaque société. Dans d'autres cas, l'action spécifique est directement

mentionnée dans les statuts de la société privatisée. Le bénéficiaire de l'action spécifique peut varier, puisque les droits spéciaux sont attribués à l'État directement ou à tout autre organisme public. L'action spécifique peut comporter toutes sortes de droits exceptionnels, par exemple le droit de s'opposer à des investissements au-delà d'un certain seuil ou à des opérations de fusion et acquisition, l'approbation préalable d'autres décisions stratégiques de gestion ou simplement des droits de vote multiples par rapport aux autres investisseurs.

Dans plusieurs arrêts de principe de 2002 et 2003, rendus contre le **Portugal**, la **France** et la **Belgique** ainsi que le **Royaume-Uni** et l'**Espagne**, la Cour de justice des Communautés européennes a invalidé divers mécanismes conférant des droits spéciaux et a posé une règle générale : toute réglementation susceptible d'entraver les investissements directs potentiels porte atteinte à la libre circulation des capitaux et au libre établissement résultant du traité instituant la Communauté européenne. Ces arrêts ont de profondes conséquences pour la création d'un marché interne du contrôle des sociétés, puisque les États membres ne peuvent plus s'appuyer efficacement sur l'instrument que représentait l'action spécifique. En ce qui concerne les droits spéciaux qui sont encore en vigueur dans un certain nombre d'anciens et de nouveaux États membres, la Commission européenne s'en tient à son attitude constructive en engageant une procédure d'infraction si nécessaire (actuellement, les **Pays-Bas**, l'**Italie**, l'**Espagne** et le **Luxembourg** sont concernés). Dans ces conditions, en partie grâce aux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, la portée des droits spéciaux, y compris ceux résultant d'une action spécifique, est maintenant limitée<sup>4</sup>. Les droits spéciaux ont été limités en **Corée**, en **Norvège** et en **Grèce**, et il n'y a plus qu'une entreprise publique à action spécifique en **France**.

## Notes

1. *First annual report on state ownership from the Ministry of Trade and Industry, Annual report 2002*, publié en 2003, p. 11.
2. Selon l'article 31 de la loi-cadre sur les entreprises entièrement détenues par l'État (GOC – *Government-Owned Corporations*) et l'article 17 de la loi spéciale sur la privatisation de certaines entreprises dans lesquelles l'État est actionnaire (GIC – *Government-Invested Corporations*); réponse de la Corée au *Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, p. 8.
3. Notes explicatives des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004, p. 56.
4. Voir S. Grundmann et F. Möslin, « Golden shares : State control in private companies. Comparative law, European law and policy aspects », *European Banking and Financial Law Journal*, à paraître.

PARTIE I  
*Chapitre 4*

**Le rôle des parties prenantes  
dans le gouvernement d'entreprise**

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE reconnaissent combien les relations avec les parties prenantes sont importantes pour bâtir des entreprises durables. « La compétitivité d'une entreprise et, en définitive, les bons résultats qu'elle obtient, sont le fruit d'un travail d'équipe intégrant les contributions de tout un éventail de personnes qui apportent des ressources à l'entreprise, parmi lesquelles les investisseurs, les salariés, les créanciers et les fournisseurs (...) Il est donc dans l'intérêt à long terme des entreprises de favoriser une coopération créatrice de richesse entre les différentes parties prenantes<sup>1</sup>. » L'attention portée aux parties prenantes constitue même une caractéristique propre aux Principes<sup>2</sup>.

Depuis un certain temps déjà, le rôle des parties prenantes dans le gouvernement des entreprises publiques suscite de nombreux débats. Les plaintes des usagers quant à la qualité du service et le sentiment que les entreprises publiques étaient gérées en faveur d'intérêts catégoriels restreints aux dépens du budget et des citoyens comptent parmi les raisons qui ont conduit à la privatisation, et parfois à la création d'organismes de défense des consommateurs rattachés aux instances de réglementation plutôt qu'à l'entreprise. En outre, on fait souvent valoir que l'État propriétaire risque d'être tenté d'utiliser les entreprises publiques de manière non transparente pour poursuivre des objectifs catégoriels étroits qui ne vont pas dans l'intérêt à long terme des citoyens et du budget. Ainsi, il accorde parfois des droits spéciaux ou une influence spécifique aux parties prenantes dans le processus de prise de décision sans les mécanismes nécessaires pour garantir la transparence et le retour d'information nécessaires, et parfois en privant les organes de l'entreprise de leurs responsabilités et de leur pouvoir de décision<sup>3</sup>.

Certains aspects de la participation des parties prenantes au gouvernement d'entreprise sont développés en détail dans d'autres chapitres, comme la représentation des salariés au conseil d'administration et la communication d'informations sur les questions qui concernent les parties prenantes. Ce chapitre met l'accent sur les principales caractéristiques du cadre juridique qui ont trait aux parties prenantes et analyse dans quelle mesure et comment ce cadre diffère du droit commun. Il expose les principales modalités de la participation des parties prenantes à la prise de décision dans les entreprises publiques de certains pays de l'OCDE lorsqu'elles sont spécifiques à ces entreprises. Enfin, il évoque brièvement le rôle des créanciers, deuxième groupe par ordre d'importance après les salariés.

## Le cadre juridique des relations avec les parties prenantes

Dans un petit groupe de pays de l'OCDE, les salariés des entreprises publiques sont traités de la même manière que ceux des entreprises privées, sans exceptions, et c'est donc le droit commun des sociétés qui s'applique à leur égard. C'est le cas en **Allemagne**, en **Autriche**, aux **Pays-Bas** et en **Suède**. Cependant, dans la plupart de ces pays, les salariés disposent de droits très étendus. Ils ont, par exemple, le droit de participer au processus de décision dans une plus large mesure que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. C'est en particulier le cas en **Allemagne**, en **Autriche** et en **République slovaque**, où le conseil de surveillance est composé de représentants des salariés pour un tiers ou la moitié, ainsi qu'en **Suède**.

En outre, dans les pays qui n'opèrent aucune différence entre entreprises publiques et entreprises privées en termes de droits des parties prenantes (en l'occurrence les salariés), l'État actionnaire a souvent pris des initiatives favorables à ces parties prenantes. Ainsi, en **Finlande**, qu'il soit actionnaire majoritaire ou minoritaire, l'État a pour politique de promouvoir la désignation d'un représentant du personnel de l'entreprise au conseil d'administration ou au conseil de surveillance. L'approche de la **Suède** est encore plus large et va au-delà des questions de gouvernement d'entreprise. En vertu de la politique d'actionnariat de l'État (axée sur le thème « les entreprises, partie intégrante de la société »), les entreprises publiques doivent promouvoir l'égalité des sexes au niveau du personnel de direction et des organes d'administration, et également prendre des initiatives pour réduire la fréquence des arrêts maladie<sup>4</sup>.

Dans plusieurs pays où le droit commun des sociétés s'applique aux entreprises publiques, des dispositions spécifiques précisent les droits des parties prenantes (en général les salariés) et concernent l'ensemble des entreprises publiques ou seulement certaines d'entre elles.

- En **Australie**, les entreprises publiques sont régies par le droit commun des sociétés à deux exceptions près, dont Australia Post, où les droits des salariés sont régis par un accord spécifique.
- En **République tchèque**, il existe des mécanismes particuliers pour les parties prenantes dans les entreprises publiques, mais qui s'inscrivent dans le cadre juridique général.
- En **Italie**, les parties prenantes (principalement les salariés) ne bénéficient pas de droits spéciaux, mais les entreprises publiques ont la faculté d'adopter un régime plus favorable que celui prévu par la loi.
- Au **Royaume-Uni**, les entreprises publiques n'ont pas d'autres obligations officielles à l'égard des parties prenantes que celles qui sont associées à la conduite normale des affaires dans le secteur privé; mais il y a une

exception : il s'agit des « Trading Funds », qui sont des agences exécutives des ministères dotées d'une certaine autonomie. Elles appliquent les directives données à chacune par les ministères dans des domaines comme l'emploi ou le paiement des fournisseurs, étant donné qu'elles sont soumises au droit de la fonction publique.

Enfin, dans certains pays de l'OCDE, les entreprises publiques se caractérisent par des structures de gouvernance spécifiques, différentes de celles des sociétés par actions classiques, en ce qui concerne les droits accordés aux parties prenantes, en particulier la représentation des salariés au conseil d'administration, ou d'autres droits de consultation ou de décision accordés aux représentants des salariés, notamment par le biais des comités d'entreprise.

## Représentation des salariés dans les conseils des entreprises publiques

Dans de nombreux pays, comme la **France**, la **Grèce**, la **Pologne**, la **République slovaque** et l'**Espagne** (voir le chapitre VI, tableau 6.3), les entreprises publiques sont dotées de structures de gouvernance spécifiques, principalement en ce qui concerne les droits accordés aux salariés. La composition du conseil et la représentation des salariés sont analysées plus en détail au chapitre 6.

Dans certains de ces pays, les salariés sont représentés au conseil d'administration des entreprises publiques, alors qu'ils ne le sont pas à celui des entreprises cotées (**Espagne** et **Grèce**), ou bien ils y sont davantage représentés (**France**).

En **Pologne**, les mêmes règles s'appliquent dans les entreprises publiques et les sociétés cotées, sauf dispositions légales contraires. Dans les sociétés placées sous la tutelle du Trésor, les salariés peuvent nommer les deux cinquièmes des membres du conseil de surveillance<sup>5</sup>. En outre, selon la loi sur les privatisations, les salariés ont le droit d'élire un membre du directoire dans les sociétés dont le capital est entièrement détenu par le Trésor et qui emploient plus de 500 personnes.

En **République slovaque**, le code de commerce<sup>6</sup> prévoit la désignation par les salariés d'un tiers des membres du conseil de surveillance lorsque l'entreprise emploie plus de 500 personnes. De plus, les statuts peuvent fixer un pourcentage plus élevé de représentants des salariés, à condition qu'il ne dépasse pas celui des membres du conseil élus par l'assemblée générale des actionnaires.

D'autres pays ont adopté une législation spécifique pour leurs entreprises publiques afin d'introduire ou de renforcer la représentation des salariés dans les conseils :

- En **Belgique**, les entreprises publiques ont des obligations particulières vis-à-vis de leurs salariés et de leurs clients, inscrites dans des lois et des statuts spéciaux. Cependant, les salariés ne sont pas représentés au conseil, mais siègent uniquement au comité stratégique s'il y en a un.
- En **France**, la loi de 1983 relative à la démocratisation du secteur public (voir le chapitre 6) fixe la composition du conseil d'administration de certaines des plus grandes entreprises publiques. Elle impose un conseil tripartite comprenant un tiers de représentants des salariés.

Le poids des représentants du personnel dans les conseils dépend de la manière dont ils sont élus et formés, de leur acceptation au sein des conseils et de la possibilité d'éviter une division au sein du conseil, en particulier dans les systèmes comportant deux organes.

Les pratiques relatives à l'élection de représentants des salariés varient largement au sein de la zone OCDE (tableau 4.1). Deux éléments principaux caractérisent les différents systèmes. Premièrement, les représentants du personnel peuvent être élus « directement », c'est-à-dire par l'ensemble des salariés ou par des catégories de salariés, ou bien « indirectement », par le comité d'entreprise. Deuxièmement, les représentants peuvent être uniquement des salariés ou peuvent être également des syndicalistes extérieurs à l'entreprise, ou encore les deux. Lorsque les représentants des salariés doivent être employés par l'entreprise, ils représentent souvent un syndicat. Il existe d'autres systèmes, comme aux **Pays-Bas**, où le comité d'entreprise ne peut pas élire de représentants du personnel au conseil, mais a le droit de recommander des candidats qui, souvent, ne sont pas salariés de l'entreprise<sup>7</sup>.

L'incidence de ces différents régimes de représentation des salariés sur le gouvernement des entreprises publiques n'a fait l'objet que d'un petit nombre de recherches et d'enquêtes officielles. Un rapport concernant la **France** concluait ainsi : « Globalement, les représentants des salariés ont une influence limitée dans les conseils d'administration. Ils considèrent eux-mêmes cette influence comme nulle, ou marginale, pour certaines questions. Ils ne sont pas en mesure de peser sur les orientations stratégiques de leur entreprise. L'influence la plus souvent mise en avant est le rôle de "garde-fou" social joué par le fait de leur présence qui empêche le conseil de dépasser certaines limites. Enfin, leur possibilité d'utiliser leur droit de vote continue de préoccuper les dirigeants, qui aiment montrer à l'extérieur de l'entreprise que leurs décisions ont été approuvées à l'unanimité<sup>8</sup>. » En revanche, les études portant sur la **Suède** sont bien plus optimistes<sup>9</sup>. Beaucoup semble dépendre des traditions de chaque pays, ainsi que de la structure globale du

Tableau 4.1. **Modes d'élection des représentants des salariés**

	Direct	Indirect
<b>Salariés uniquement</b>	France <sup>1</sup> Danemark Portugal Pologne	Autriche Finlande Luxembourg
<b>Représentants des salariés ou des syndicats</b>	Espagne	
<b>Représentants des syndicats</b>	Allemagne Grèce <sup>2</sup> Suède	Italie

1. En France, les salariés sont répartis en deux collèges, les cadres et les non-cadres. L'élection a lieu à la proportionnelle à un tour, avec un siège réservé aux cadres

2. Les représentants des salariés sont désignés par les syndicats.

Source : « Workers' participation at board level in the EU-15 countries, Report on the national systems and practices », Fondation Hans Böckler/Institut syndical européen, Bruxelles, 2004.

conseil et de son véritable pouvoir de décision (chapitre VI). Si un thème semble récurrent, c'est bien celui de la capacité des administrateurs salariés élus/nommés à éviter les conflits d'intérêts, notamment dans l'utilisation des informations confidentielles. C'est un problème qui se pose bien évidemment aussi aux autres administrateurs.

La motivation et l'engagement des administrateurs salariés peuvent également dépendre du système de rémunération. Dans de nombreux pays, ces administrateurs ne sont pas rémunérés, ou bien une partie de la rémunération est versée à un syndicat (tableau 4.2).

Tableau 4.2. **Rémunération des représentants des salariés aux conseils**

	Administrateurs non rémunérés	Versement aux individus	Versement aux syndicats
<b>Pays</b>	Autriche France <sup>1</sup> Suède <sup>2</sup>	Finlande Allemagne <sup>3</sup> Grèce Irlande Pays-Bas	

1. Ils bénéficient toutefois d'une responsabilité réduite par rapport à ce que prévoit le cadre juridique général. Ils ne sont pas solidairement responsables avec les administrateurs qui représentent les actionnaires.

2. Pour les deux tiers des sociétés.

3. Aux termes d'accords, les syndicalistes reversent une partie de leur rémunération aux syndicats.

Source : « Workers' participation at board level in the EU-15 countries, Report on the national systems and practices », Fondation Hans Böckler/Institut syndical européen, Bruxelles, 2004, p. 36.

## Les droits des créanciers : insolvabilité/faillite

Dans un certain nombre de cas, les entreprises publiques sont largement protégées des procédures de règlement judiciaire ou de liquidation des biens par la spécificité de leur statut juridique. Cette situation découle parfois de la

nécessité d'assurer la continuité du service public, mais, globalement, cela ne doit pas affaiblir les droits des créanciers. Au **Royaume-Uni**, par exemple, les entreprises publiques soumises à la loi sur les sociétés tombent sous le coup des procédures normales de règlement judiciaire et de liquidation des biens; en revanche, des règles spéciales d'administration judiciaire sont prévues pour garantir la continuité de la fourniture de services essentiels dans l'hypothèse d'une mise en œuvre de ces procédures.

Toutefois, dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises publiques suivent les mêmes règles générales en la matière que les sociétés privées. Il en va ainsi en **Allemagne, Autriche, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Mexique, Pays-Bas, République slovaque, Royaume-Uni** et **Suède**. Au **Royaume-Uni**, seuls les Trading Funds et certaines sociétés publiques (Statutory Corporations) ne sont pas assujetties aux procédures normales d'insolvabilité et de faillite. En **Pologne**, seules quelques entreprises publiques relevant de lois spéciales, à savoir la poste, les chemins de fer et les aéroports, ne sont pas soumises au droit commun de la faillite. En cas de faillite, l'État jouit de droits particuliers : il peut demander l'ouverture de la faillite et participer à la procédure<sup>10</sup>.

Trois pays seulement signalent que leurs entreprises publiques ne sont pas soumises aux procédures générales en cas d'insolvabilité ou de faillite : la **Belgique**, la **France** et la **Turquie**; en **France**, cela ne vaut que pour les entreprises publiques ayant le statut légal particulier d'établissement public industriel et commercial (EPIC). En **Belgique**, un régime particulier s'applique aux entreprises publiques et une partie de leurs actifs affectés aux services publics sont protégés des créanciers.

Cependant, même si les entreprises publiques sont soumises aux procédures habituelles en cas d'insolvabilité et de faillite, comme c'est le cas en **Corée** et en **Suède**, la plupart du temps aucune entreprise publique majoritairement détenue par l'État n'a fait faillite. Les rares cas de faillite d'entreprises publiques ont été relevés en **Nouvelle-Zélande** et en **Norvège**, notamment.

Les créanciers et le conseil d'administration partent souvent de l'idée que l'État garantit implicitement la dette des entreprises publiques. Cette situation a, dans de nombreux cas, conduit à un endettement massif et au gaspillage des ressources de l'entreprise publique. Elle est néfaste tant pour les détenteurs d'obligations que pour les propriétaires ultimes, c'est-à-dire les contribuables. Pour les pays de l'UE, le droit communautaire relatif aux aides d'État vise à empêcher les gouvernements de subventionner les pertes, ce qui rend plus crédible leur engagement à ne pas intervenir en cas de faillite d'une entreprise publique.

Quelques pays de l'OCDE ont défini plus clairement les obligations des entreprises publiques vis-à-vis de leurs créanciers :

- En **Australie**, où l'on a pu constater des retards de paiement, les entreprises publiques doivent être aussi transparentes et justes avec leurs créanciers que celles du secteur privé. En outre, divers textes réglementaires les obligent souvent à se conformer à des exigences supplémentaires en matière de communication financière auprès du Trésor.
- En **Belgique**, les entreprises publiques doivent respecter des règles spécifiques destinées à renforcer la transparence et l'objectivité des marchés d'approvisionnement en biens et services liés à la fourniture de services publics.
- En **Suède**, les entreprises publiques ont dans certains cas la possibilité d'emprunter auprès de l'Office national de la dette publique. La prime de risque incluse dans le taux d'intérêt doit alors refléter le risque réel.

## Notes

1. *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, Notes explicatives, chapitre IV, p. 49, 2004.
2. *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, Synthèses OCDE, août 2004.
3. Cet aspect est décrit en détail dans le chapitre sur le conseil d'administration.
4. Rapport annuel sur les entreprises publiques, 2003, Regeringskansliet, pp. 18-19.
5. Dans les entreprises agroalimentaires, un cinquième du conseil de surveillance est désigné par les salariés et un autre cinquième par les agriculteurs et/ou les pêcheurs.
6. Code de commerce, numéro 513/1991 Coll., art. 200.
7. On notera que, dans de nombreuses entreprises néerlandaises, un régime dit « structurel » est en place, en vertu duquel le conseil d'administration désigne lui-même ses membres par cooptation. Pour plus de détails, voir *Gouvernement d'entreprise : panorama des pays de l'OCDE*, OCDE, 2004.
8. « Gouvernement d'entreprise : fonctionnement des organes de contrôle et rôle des représentants des salariés », Observatoire des dirigeants, LSCI/CNRS, novembre 2003, pp. 74-89.
9. « *Employee Participation on the Company Board: the Swedish Experience* », Anders Victorin, *Company Law Reform in OECD Countries, A Comparative Outlook of Current Trends*, décembre 2000 ; « *Workers' participation at board level in the EU-15 countries, Report on the national systems and practices* », Fondation Hans Böckler/Institut syndical européen, Bruxelles, 2004, pp. 123/124.
10. Lorsque l'État est le seul actionnaire, il doit être informé par le tribunal de la demande d'ouverture de la faillite si lui-même n'a pas déposé une telle demande. Il peut aussi exprimer son avis devant le tribunal quant à la justification de l'ouverture d'une faillite, mais cet avis est purement consultatif.

PARTIE I  
*Chapitre 5*

**Transparence et information**

**L**a transparence et l'information sont encore plus importantes pour les entreprises publiques que pour les autres sociétés puisqu'il est essentiel de montrer qu'un contrôle politique est véritablement exercé et de clarifier leurs objectifs aux yeux du public. En rendant des comptes à leur entité actionnaire, au Parlement ou au grand public, les entreprises publiques renforcent leur transparence et leur crédibilité. La diffusion d'informations est cruciale pour vérifier si le conseil d'administration remplit les objectifs qui lui ont été fixés. La démarche qui consiste à soumettre les procédures et résultats à l'examen du public est une incitation forte à une bonne gestion, à une étroite surveillance par le conseil d'administration et à un exercice efficace des prérogatives actionnariales.

Il existe trois grands types de diffusion d'informations par les entreprises publiques : la communication *a priori*, *a posteriori* et globale, chacune étant décrite dans ce chapitre. On notera que la communication globale et celle *a priori* sont les mieux adaptées au secteur public.

- L'information *a priori* vient souvent compléter les exigences imposées par le droit commun des sociétés et concerne surtout la fixation d'objectifs. Dans la plupart des cas, elle va de pair avec l'information sur les performances. La fixation d'objectifs et l'information sur les performances varient beaucoup entre les pays et a donné lieu depuis quelques années à des réformes nombreuses et profondes dans certains pays de l'OCDE.
- La communication *a posteriori* vise les états financiers, les rapports généraux des conseils d'administration ou ceux consacrés au gouvernement d'entreprise, ainsi que divers rapports spécifiques exigés pour les entreprises publiques. La communication *a posteriori* pour ces entreprises s'est nettement améliorée ces dernières années dans la plupart des pays de l'OCDE, et les entreprises publiques établissent de plus en plus souvent des rapports aussi détaillés que les sociétés anonymes de droit commun.
- Enfin, la diffusion d'informations globales recouvre toutes les formes de rapports sur l'ensemble du secteur public, qu'ils émanent des entités actionnaires ou d'organismes spécifiques de contrôle ou d'audit nationaux. Ces informations globales visent à la fois à rendre compte au Parlement et à éclairer le grand public. Leur contenu et leur qualité sont très variables selon le pays.

La transparence des entreprises publiques ne dépend pas seulement du contenu des informations, mais aussi de leur qualité, de leur ponctualité et de leur pertinence. Le rôle des auditeurs, ainsi que des organismes gouvernementaux de contrôle spécifiques chargés de surveiller la qualité de la diffusion d'informations par les entreprises publiques, est également décrit plus loin dans ce chapitre. Cette analyse montre que les entreprises publiques sont en général soumises à davantage de contrôles que les sociétés anonymes, mais que l'intensité et la qualité de ces contrôles supplémentaires sont également très variables.

La disponibilité des informations concernant les entreprises publiques est hétérogène parmi les pays de l'OCDE, car divers documents ne sont pas toujours rendus publics. Certains rapports restent confidentiels; ils sont transmis uniquement à l'entreprise publique concernée et à son entité actionnaire, aux unités consultatives ou au gouvernement. Dans d'autres pays, les documents sont soumis au Parlement ou paraissent au journal officiel.

Un arbitrage doit évidemment intervenir entre la nécessité de rendre des comptes au public et la confidentialité commerciale, ou entre les coûts et les avantages associés à la diffusion d'informations et au contrôle. Les coûts sont liés aux moyens nécessaires pour établir les divers rapports et aux risques qu'implique la diffusion d'informations commercialement sensibles. Certaines entreprises publiques situées dans des pays qui imposent des règles strictes pour l'information du public se plaignent de cette charge supplémentaire qui les désavantage face à leurs concurrentes. Cependant, les avantages potentiels sont considérables : risque moindre de résultats médiocres ou insatisfaisants et réduction analogue des coûts sociaux et politiques qui en découlent. Chaque pays doit se déterminer quant à l'équilibre entre ces coûts et avantages.

Enfin, on prête de plus en plus attention au contrôle des risques. Le renforcement indispensable des systèmes de contrôle des risques est l'un des enseignements à tirer de la récente expérience de certaines entreprises publiques et reste un défi stratégique dans une partie de la zone OCDE.

### Communication a priori : fixation des objectifs et information sur leur réalisation

Dans un nombre limité, mais croissant, de pays de l'OCDE, on a défini clairement et ouvertement les objectifs généraux des entreprises publiques ou ceux des entités qui sont investies de la responsabilité de l'actionnaire. C'est par exemple le cas en **Suède**, où l'exposé de la politique d'actionnariat public commence ainsi : « l'objectif général des pouvoirs publics est la création de valeur pour les actionnaires<sup>1</sup>. » Il en va de même en France, où l'Agence des participations d'État (APE), nouvellement créée, a pour mission générale de

« veiller aux intérêts de l'État actionnaire »<sup>2</sup>. Au **Royaume-Uni**, le but principal poursuivi par la commission *ad hoc* (Shareholder Executive) est un peu plus large : « Faire en sorte que les participations publiques aient constamment des rendements positifs qui couvrent au bout d'un certain temps le coût des capitaux engagés, dans le cadre des politiques, des règles et des paramètres commerciaux fixés par l'État, et grâce à l'action efficace et intelligente de l'actionnaire »<sup>3</sup>.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises publiques, ou tout au moins les plus grandes, doivent faire connaître leurs objectifs. Cette information peut revêtir diverses formes, telles qu'une déclaration d'intention de l'entreprise (SCI), un contrat de gestion ou un plan d'entreprise. Habituellement, les entreprises publiques doivent d'abord soumettre un plan d'activité annuel et obtenir l'aval du ministère sectoriel ou du ministère des Finances. Elles doivent ensuite rendre compte à l'entité actionnaire et/ou au ministère des Finances/au Trésor, sur une base trimestrielle, semestrielle ou annuelle, avec des informations quantitatives et qualitatives visant à contrôler les résultats par rapport aux cibles et objectifs.

### Défis

La définition des objectifs et la mesure des performances soulèvent un certain nombre de difficultés bien connues, quel que soit le type d'entreprise. Ces difficultés sont accentuées lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques, qui adoptent généralement un ensemble complexe d'objectifs puisqu'on leur impose souvent de mettre en œuvre une politique publique. De surcroît, l'importance relative de ces multiples objectifs n'est pas toujours clairement spécifiée.

Outre ces ambiguïtés, le lien entre les objectifs et les indicateurs de performances engendre d'autres difficultés. En ce qui concerne les performances financières, on ne dispose généralement pas d'un prix des actions sur le marché qui pourrait constituer un indicateur financier synthétique, sauf pour les quelques entreprises cotées. Les entreprises publiques publient souvent, comme le secteur privé, une série d'indicateurs financiers partiels, tels que le résultat avant intérêts et impôts (EBIT) et le taux de rendement des capitaux investis (ROE). Ces indicateurs sont établis à partir des données comptables publiées, et sont donc relativement faciles à comprendre et à interpréter. Les entreprises publiques utilisent également de plus en plus des mesures complexes et globales, telles que l'indice de création de valeur (EVA). Ces mesures globales intègrent le coût d'opportunité du capital et le taux de rendement corrigé du risque (encadré 5.1). Elles permettent donc une meilleure appréciation de la valeur produite par les entreprises publiques, ainsi qu'une comparaison plus systématique, en particulier avec le secteur privé. Cependant, le calcul de ces ratios est coûteux et leur interprétation est également controversée, pour des raisons de pertinence et d'impact sur les stratégies d'entreprise<sup>4</sup>.

### Encadré 5.1. **Mesure de la création de valeur (EVA)**

Les recherches montrent que les indicateurs comptables (par exemple, le bénéfice par action) ne sont que fortuitement liés au cours de bourse. Plus révélatrice est la rentabilité, ajustée en fonction de la durée et du risque, que les investisseurs peuvent espérer sur toute la durée de vie de l'entreprise. La question se pose alors de savoir comment mettre en relation la valeur actualisée nette (qui, d'un point de vue analytique, est la méthode d'évaluation la plus judicieuse) à la gestion financière effective de l'entreprise.

La création de valeur ou valeur ajoutée économique (EVA) se calcule en soustrayant du résultat d'exploitation le coût de tous les capitaux engagés pour la réalisation de ce résultat. L'EVA augmentera si le résultat d'exploitation peut être accru sans immobiliser de capitaux supplémentaires, si de nouveaux capitaux sont investis dans des projets qui rapporteront davantage que ne coûte, au total, le capital, et si le capital peut être désengagé ou liquidé des activités de l'entreprise qui n'assurent pas une rentabilité suffisante. L'EVA est le seul indicateur de performance qui soit entièrement cohérent avec la règle standard de budgétisation des investissements, à savoir accepter tous les investissements dont la valeur actualisée est positive et rejeter tous ceux dont la valeur actualisée est négative. (Le bénéfice par action, en revanche, augmentera tant que les nouvelles dépenses d'équipement rapporteront davantage que le coût de l'emprunt après impôt.)

Le taux de rendement du capital total devrait être utilisé pour évaluer les performances d'une entreprise. Le taux de rendement exigé pour une entreprise donnée devrait augmenter parallèlement au risque opérationnel et financier de cette entreprise. Les performances devraient être mesurées en fonction du capital total (fonds propres et dette). L'excédent du résultat net d'exploitation par rapport au capital total multiplié par le taux de rendement nécessaire est considéré comme la création de valeur.

Source : Mako et Zhang, « *Exercising ownership rights in state owned enterprise groups: what China can learn from international experience* », 2002.

Quant aux mesures des performances non financières, elles sont souvent complexes mais très utiles, puisqu'elles s'intéressent à des aspects spécifiques de l'exploitation des entreprises publiques et délimitent le contexte dans lequel s'inscrivent les performances financières. Les entreprises publiques de nombreux pays ont tendance à compiler un ensemble de plus en plus complet d'indicateurs non financiers.

L'ambiguïté qui affecte habituellement le lien entre les indicateurs de performance et les objectifs peut créer des incitations qui ont des effets

pervers sur les dirigeants, ce qui finit par empêcher ou perturber la réalisation des objectifs initiaux. L'histoire des économies planifiées illustre parfaitement ces difficultés. L'une des préoccupations cruciales lorsqu'on a transformé les entreprises publiques en sociétés commerciales était précisément d'atténuer ces difficultés de supervision de leurs performances.

### **Différents mécanismes de fixation des objectifs et d'information sur leur réalisation**

Un système sophistiqué et parfois complexe de fixation des objectifs et de contrôle des performances existe dans quelques pays, notamment dans ceux où le secteur public était ou est toujours prédominant. Tel est le cas en **Corée** et en **Turquie**.

- En **Turquie**, les entreprises publiques préparent des propositions de programmes qui seront révisées à la fois par le Trésor et par l'organisme de planification nationale. Les programmes sont ensuite validés par le Conseil des ministres, puis publiés au journal officiel.
- En **Corée**, outre des obligations d'information quasiment identiques à celles des entreprises privées, les entreprises publiques (GOC) doivent établir un rapport spécial, intitulé « rapport sur les résultats effectifs d'exploitation », présentant des informations financières et non financières sur les objectifs de l'entreprise publique ainsi que sur les « questions d'intérêt public ». Ce rapport spécial doit être soumis avant le 20 mars à tous les organismes de surveillance concernés, à savoir le ministère sectoriel ou de branche, le ministère de la Planification et du Budget, le ministère des Finances et de l'Économie, ainsi que l'Assemblée nationale.

La communication d'informations concernant les objectifs existe également dans les pays où un mécanisme spécifique de « contrat de gestion » a été mis en place, notamment en **Australie**, en **Belgique**, en **France**, en **Grèce** et en **Nouvelle-Zélande**. La principale finalité de ce système est de formaliser davantage la définition et le contrôle des objectifs de performances (y compris les objectifs de politique publique) pour les entreprises publiques, tout en reconnaissant clairement la séparation entre les intérêts de l'actionnaire et le droit du conseil d'administration de gérer l'entreprise. Les contrats de gestion, qui sont conclus avec la société en tant qu'entité, ont habituellement conduit à une plus grande indépendance des dirigeants de l'entreprise. Ils précisent les relations à moyen terme entre les différents ministères ou organismes concernés et les entreprises publiques, et contribuent à assurer une compréhension commune de l'environnement externe, de l'orientation stratégique de l'entreprise et des objectifs à atteindre.

- Depuis 1997, en **Australie**, dans le cadre du système des contrats de gestion, les entreprises entièrement détenues par l'État doivent formuler une

déclaration d'intention (*Statement of Corporate Intent – SCI*), conforme à la politique de l'État telle qu'elle ressort des accords de 1997 sur le gouvernement d'entreprise (*Governance Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises*)<sup>5</sup>. La SCI est un document de programmation et de responsabilisation spécifiant les objectifs de performance financiers et non financiers pour les trois années à venir. Il s'agit d'améliorer la transparence *a priori* et de clarifier les missions et objectifs, c'est-à-dire « *d'éclairer le Parlement, les ministres actionnaires, ainsi que le conseil d'administration et la direction (de l'entreprise publique) quant au cadre exigeant dans lequel une (entreprise publique) doit opérer*<sup>6</sup> ».

- En **France**, en vertu de la législation de 1982, les contrats de performance clarifient les engagements respectifs de l'État et des entreprises publiques, en termes de rentabilité, de politique sociale, de productivité, de qualité et d'endettement. Ils définissent également les outils communs permettant de mesurer les performances en termes de rentabilité financière et d'objectifs de rentabilité. Enfin, ils exposent la politique d'incitation à l'intention de la direction et des salariés (encadré 5.2).
- En **Grèce**, les contrats de gestion énoncent les modalités et règles de réalisation des objectifs fixés dans le plan d'activité, les conditions de leur révision et les indicateurs nécessaires pour contrôler les principaux résultats économiques, notamment les coûts de production, la productivité, la qualité des services et les dépenses de personnel annuelles.
- La **Nouvelle-Zélande** met en œuvre un cycle annuel de planification, mais les conseils d'administration et la direction des entreprises publiques doivent établir des plans stratégiques et des plans de performances financières pour les trois exercices à venir, via la négociation d'une déclaration d'intention (SCI) (encadré 5.3). Les conseils d'administration des entreprises publiques déterminent leurs objectifs en collaboration avec le ministère sectoriel. La SCI fixe la nature et l'ampleur des activités de l'entreprise publique et constitue le document de référence au regard duquel le conseil d'administration engage sa responsabilité. Les SCI comportent également des estimations des dépenses globales d'équipement, ainsi que des indicateurs de performance financiers et non financiers.

Dans certains pays de l'OCDE, tels que l'**Australie**, la **Belgique** et le **Canada**, les entreprises publiques doivent également soumettre des *plans d'entreprise*, qui fixent les grands objectifs à atteindre sur une période de 3 à 5 ans. Ces plans d'entreprise comportent les déclarations d'intention et sont conçus comme des mécanismes de responsabilisation dans le cadre de la relation entre les conseils d'administration et les entités actionnaires. « *Le plan d'entreprise constitue la pierre angulaire du cadre de contrôle et de responsabilisation*<sup>7</sup>. »

### Encadré 5.2. **Modalité des contrats de performance pour les entreprises publiques en France**

#### **Les engagements de l'État**

- Définition des objectifs de développement.
- Évolution des immobilisations corporelles.
- Financement, par des subventions ou des prêts publics, des investissements considérés comme étant d'intérêt public.
- Engagements liés aux prix.
- Engagements financiers.
- Participation aux fonds propres.
- Gestion de la dette et rémunération des dépôts.

#### **Les engagements de l'entreprise publique**

- Rentabilité financière.
- Politique sociale et évolution de l'emploi, y compris questions relatives aux retraites.
- Objectifs de productivité.
- Objectifs de qualité.
- Politique d'emprunt.

#### **Définition d'outils communs de mesure**

- Performances.
- Respect des objectifs de rentabilité financière.
- Respect des objectifs de productivité.

#### **Définition des politiques d'incitation**

- Pour la direction.
- Pour les salariés.

Source : Jean-François Guthmann, « *Privatisation, management and performance contracts with SOEs: the French Experience* », présentation à la conférence de l'OCDE/ICSSR sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, New Delhi, novembre 2003.

Le plan d'entreprise d'une entreprise publique doit indiquer, par exemple, « la façon dont elle s'y prendra pour établir un équilibre entre ses objectifs commerciaux et ses objectifs d'intérêt public, et déterminer les compromis qui s'imposeront pour établir cet équilibre [...] (ou) la façon de s'y prendre pour contribuer aux priorités et aux initiatives du gouvernement tout en veillant à ce que ses activités soient compatibles avec son mandat<sup>8</sup> ». Les plans d'entreprise sont soigneusement examinés par les entités actionnaires, afin d'avoir une vision claire et commune du mandat de l'entreprise publique, de ses objectifs et de

### Encadré 5.3. **Négociation des objectifs de l'entreprise (SCI) en Nouvelle-Zélande**

Les principales étapes du cycle de planification des activités des entreprises publiques sont les suivantes :

- Les ministres actionnaires écrivent à chaque société d'État (*Crown company*) avant le début de chaque cycle de planification pour détailler les exigences d'information, l'échéancier (dates butoirs) ainsi que tous les aspects particuliers que l'entreprise doit traiter au cours de ce cycle.
- Les conseils d'administration doivent alors : évaluer l'environnement industriel et commercial, réexaminer les orientations stratégiques, fournir un plan détaillé pour l'année à venir et établir des projections financières pour les 2 à 4 années suivantes.
- Lorsque les conseils d'administration ont transmis aux ministres actionnaires ces descriptifs et plans d'activité, des conseillers rédigent un rapport sur la base de ces documents à l'intention des ministères actionnaires. Les projets de déclaration d'intention sont remis avec les plans d'activité. La loi sur les entreprises publiques, celle concernant les instituts de recherche publique et divers autres textes imposent aux conseils d'administration de soumettre leurs projets de déclaration d'intention aux ministères actionnaires au moins un mois avant la clôture de l'exercice.
- Les ministères actionnaires peuvent alors, par l'entremise de leurs conseillers, demander de plus amples informations.
- Les ministères actionnaires consultent les conseils d'administration à propos de toutes les questions ou préoccupations que les plans d'activité et projets de déclaration d'intention peuvent susciter. Cette consultation est effectuée soit par courrier, soit, le plus souvent, par des réunions entre ministères actionnaires, conseillers et conseils d'administration (dénommées réunions de planification).
- À la suite de ces éventuelles réunions, les ministères actionnaires font part aux conseils d'administration, par écrit, de leur vision des principaux résultats des discussions.
- Les conseils d'administration prennent en considération les résultats des réunions de planification, ainsi que les commentaires des ministères actionnaires et, au besoin, révisent le plan d'activité et la déclaration d'intention. Ils fournissent alors aux ministères actionnaires un plan d'activité et une déclaration d'intention finalisés; enfin
- Les ministères actionnaires soumettent les déclarations d'intention finalisées au Parlement.

Source : Reporting Requirements of Crown Companies, Owner's Expectation Manual, section 4.1, New Zealand CCAU ([www.ccau.govt.nz/PDF/OEM %20Final %20Version\\_310502.pdf](http://www.ccau.govt.nz/PDF/OEM%20Final%20Version_310502.pdf)).

ses indicateurs de performance, ainsi que de la manière dont l'entreprise pourra établir un équilibre entre ses différents objectifs et prendre en compte les priorités du gouvernement.

### **Problèmes de transparence**

La transparence de la fixation des objectifs et du suivi des performances suscite souvent difficultés et critiques. En effet, le contrôle des performances peut devenir un puissant mécanisme d'information dans la mesure où il est rendu public. Cette information pourra permettre au Parlement et à l'opinion d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des moyens mis à la disposition des entreprises publiques, ainsi que l'efficacité des stratégies de l'entreprise et de la politique actionnariale du gouvernement.

En conséquence, les contrats de gestion ou les déclarations d'intention sont généralement soumis au Parlement. Ainsi, en **Australie**, les déclarations d'intention doivent parvenir au Parlement dans les 15 jours de séance suivant le début de l'exercice. En revanche, les plans d'entreprise demeurent généralement confidentiels puisqu'ils renferment souvent des informations commercialement sensibles.

Le point critique de ces différents modes de fixation des objectifs et de suivi des performances réside, en fait, dans l'équilibre à atteindre entre la responsabilité devant le Parlement et le risque de dévoiler des informations commercialement sensibles. Certaines entreprises déplorent que ces contraintes les placent dans une situation désavantageuse vis-à-vis de leurs concurrents privés<sup>9</sup>.

### **Suivi des performances en continu et *a posteriori***

Quelle que soit la forme du document énonçant les objectifs (déclaration d'intention, contrat de gestion ou autres), il n'a d'utilité que dans la mesure où la présentation des résultats en continu ou *a posteriori* identifie correctement les écarts par rapport aux objectifs financiers et de performance. Tel n'est pas toujours le cas dans les pays de l'OCDE. Le suivi des performances permet d'identifier les difficultés et peut également être très utile pour l'évaluation des politiques publiques, par exemple, dans le cas de la restructuration d'un secteur ou de l'amélioration de la qualité d'un service<sup>10</sup>.

Quelques pays ont mis sur pied un dispositif de suivi en continu des indicateurs de performance, qui diminue le risque de sous-performance imprévue. La discipline de présentation des comptes sur une base régulière réduit elle-même ce risque et, en cas de problème, offre la possibilité de réagir rapidement:

- En **Australie**, les entreprises publiques intégralement détenues par l'État doivent soumettre aux ministres actionnaires chaque semestre un rapport

sur leurs performances. Les ministres actionnaires peuvent leur demander un rapport trimestriel.

- En **France**, la nouvelle APE (Agence des participations de l'État) met en place une présentation mensuelle des résultats, avec les principaux indicateurs financiers ainsi que des indicateurs qualitatifs lorsqu'ils sont pertinents. De plus, la direction générale des entreprises publiques doit organiser régulièrement, au moins une fois par an, une réunion avec l'APE afin d'explicitier les grandes évolutions et perspectives stratégiques et d'en débattre<sup>11</sup>.
- En **Nouvelle-Zélande**, les conseils d'administration des entreprises publiques doivent faire état à la CCMAU, sur une base mensuelle, de la situation de l'entreprise par rapport à son plan et à son budget.
- Au **Royaume-Uni**, les entreprises publiques font régulièrement rapport, en général chaque mois, au Shareholder Executive sur la réalisation du plan d'activité et du budget.

En outre, la plupart du temps, les entités actionnaires sont censées être informées de tout événement significatif susceptible d'altérer considérablement les performances de l'entreprise publique.

La principale difficulté réside dans le rôle que doivent jouer les conseils d'administration en ce qui concerne la diffusion d'informations sur les performances et dans l'équilibre à atteindre entre un contrôle adéquat des performances par l'entité actionnaire et l'intervention dans la gestion au quotidien. Un contrôle direct par l'entité actionnaire court-circuiterait le conseil d'administration dans l'une de ses fonctions cruciales. Aussi, le système de contrôle des performances est en train d'évoluer (ou devrait le faire) vers une participation accrue du conseil d'administration aussi bien à la gestion du contrôle qu'à la communication des résultats à l'entité actionnaire.

Les informations relatives à la réalisation des objectifs (est-ce que le contrat de gestion a été respecté ?) revêtent différentes formes, et diverses entités sont impliquées en fonction du pays. Les Parlements participent de plus en plus à l'analyse des objectifs de l'entreprise ou de tout type de rapport annuel sur les performances.

- En **France**, les examens annuels des contrats de performance sont réalisées sous la responsabilité des contrôleurs d'État (encadré 5.5), qui rendent directement compte au ministère des Finances. Ces rapports ne sont pas diffusés.
- En **Grèce**, les conseils d'administration doivent soumettre un « *rapport annuel d'activité* », comportant toutes les informations sur la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'activité ou le contrat de gestion. Ce rapport

doit être soumis au ministère des Finances et au ministère sectoriel, ainsi qu'à la commission parlementaire compétente.

- En **Italie**, les entreprises publiques non cotées et totalement contrôlées par l'État doivent soumettre au ministère de l'Économie et des Finances, avant la fin février, un rapport annuel décrivant les principaux aspects de la gestion ainsi que les principaux résultats financiers, comparés aux résultats prévus. Les entreprises publiques présentent également des mises à jour semestrielles aussi bien sur les éléments financiers que sur les questions de gestion.
- En **Belgique**, les conseils d'administration des entreprises publiques adressent chaque année au ministre de tutelle des rapports relatifs aux activités de service public.
- Les entreprises qui doivent fournir un plan d'entreprise, notamment en **Australie** et au **Canada**, doivent aussi établir des rapports d'étape comparant les résultats aux objectifs.

### **Des résultats variables**

Un certain nombre d'études font état de résultats mitigés concernant les contrats de performance des entreprises publiques, notamment pour les pays en développement, où ces contrats ont été mis en place depuis les années 70, souvent avec l'aide de la Banque mondiale. Elles montrent que l'impact des contrats de performance sur l'efficacité des entreprises publiques s'est révélé décevant, aucun signe d'amélioration de la productivité et de la rentabilité tendancielle n'étant apparent. Ces médiocres résultats s'expliquent par l'asymétrie de l'information qui s'exerce en faveur des dirigeants des entreprises publiques lorsqu'ils doivent négocier les objectifs, par l'insuffisance des incitations qui motiveraient ces gestionnaires et par le manque de crédibilité des engagements de l'État. Lors de la négociation de ces contrats de performance, les pouvoirs publics s'engagent trop souvent sur des actions politiquement irréalistes, en sous-estiment le coût politique et prennent mal en compte l'asymétrie de l'information, qui bénéficie à la direction de l'entreprise. La Banque mondiale tire de sa vaste expérience en la matière la conclusion que les contrats de performance doivent faire partie d'un ensemble plus vaste de réformes des entreprises publiques<sup>12</sup>.

Dans les pays de l'OCDE étudiés, les résultats des systèmes de fixation d'objectifs et de contrôle des performances sont très variables. Leur efficacité dépend essentiellement de trois éléments : tout d'abord, la qualité de la rédaction et de la négociation des contrats ; ensuite, la qualité des indicateurs retenus pour contrôler les performances ; enfin, l'indépendance effective de la direction des entreprises publiques et sa capacité à se protéger des ingérences politiques. Les contrats de gestion ou de performance contribuent souvent à la

clarification des objectifs et à l'indépendance de la direction. Dans certains cas, ils permettent également une meilleure coordination entre les différents organes gouvernementaux qui s'occupent de la stratégie des entreprises publiques, en rendant possible assez rapidement l'ouverture d'un débat entre ces organes/administrations. Néanmoins, les contrats de gestion ne suffisent pas toujours à éviter l'ingérence politique.

- En **France**, le mécanisme des « contrats de performance » est largement reconnu comme une réussite dans le cas des entreprises publiques qui n'étaient pas auparavant soumises à la concurrence (La Poste, EDF, Gaz de France), mais comme un échec relatif dans les secteurs concurrentiels ou dans ceux qui posent des problèmes de politique sociale ou d'emploi, tels que les transports publics, notamment ferroviaires. Dans ce cas, ce quasi-échec est en partie dû à l'ingérence politique dans les questions d'emploi.
- Au **Canada**, une étude a mis à jour des déficiences importantes pour un tiers des plans d'entreprise étudiés, ainsi que des problèmes moins graves pour un autre tiers. Ces dysfonctionnements étaient liés, par exemple, au manque de précision dans la définition des objectifs, ainsi qu'à un manque d'informations sur la manière dont les performances de l'entreprise publique doivent être contrôlées. D'autres carences tenaient à la procédure d'approbation, car les entités actionnaires obtenaient très peu de retours d'information. Ce processus s'est donc transformé en une sorte de rituel, au lieu de contribuer à « clarifier leur compréhension mutuelle des objectifs de la société d'État », en prenant véritablement en compte les défis et les choix auxquels l'entreprise doit faire face. En outre, l'analyse du Trésor avait parfois tendance à se concentrer sur des problèmes financiers mineurs plutôt que sur les grandes orientations stratégiques. En conséquence, la recommandation suivante a été formulée : « pour harmoniser les attentes, chaque société d'État et le ministre responsable devraient s'entendre sur les façons les plus efficaces de définir les grandes lignes des priorités, de fournir des commentaires et de faire naître un consensus sur les présentations de plans d'entreprise, et de maintenir les relations entre eux<sup>13</sup>. »

## Communication financière *a posteriori*

### États financiers

Depuis quelques années, la communication financière des entreprises publiques s'améliore sensiblement dans de nombreux pays de l'OCDE. Globalement, les entreprises publiques sont soumises aux mêmes obligations que les sociétés privées, puisqu'elles sont également régies par le droit des sociétés. Dans les pays étudiés, nous n'avons pas rencontré d'exemple d'entreprise publique bénéficiant de normes plus souples que celles que les sociétés ordinaires doivent respecter dans le domaine de la communication

d'informations et de la transparence. Au contraire, dans la plupart des cas, les entreprises publiques sont soumises à des obligations supplémentaires.

Au **Royaume-Uni**, par exemple, les entreprises publiques régies par la loi sur les sociétés ont les mêmes obligations d'information que toutes les sociétés relevant de cette même loi et elles doivent respecter les normes comptables britanniques. En ce qui concerne les Statutory Corporations, la pratique récente a été d'exiger des informations proches de celles demandées aux sociétés anonymes et de les faire contrôler selon les meilleures pratiques de vérification des comptes (prescrites par l'Audit Practice Board). Quant aux Trading Funds, les obligations d'information consistent à établir un rapport annuel sur les comptes, lui aussi très proche de ce que publient les sociétés du secteur privé.

Lorsqu'elles sont cotées, les entreprises publiques sont soumises à la réglementation générale relative aux marchés boursiers et les autorités de marché compétentes veillent au respect de ces dispositions. Certaines des plus grandes entreprises publiques sont parfois cotées à l'étranger (voir le chapitre 1) et doivent donc se conformer aux exigences imposées par le pays en question pour la cotation.

Dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, même lorsqu'elles ne sont pas cotées et qu'elles ne sont pas régies par le droit des sociétés, les entreprises publiques doivent respecter les normes de présentation des comptes applicables aux sociétés cotées. Dans certains cas, l'entité propriétaire dispose d'une certaine latitude pour définir les particularités de la communication financière des entreprises publiques. Cette approche part du principe que les véritables propriétaires de ces entités sont en fin de compte les citoyens, ce qui justifie leur appellation d'entreprises « publiques ». C'est par exemple le cas en **Suède**, où ce principe est énoncé dans les Principes pour la communication financière extérieure des entreprises publiques et répété dans le rapport annuel de l'entité propriétaire. « *Pour les entreprises publiques, l'obligation d'assurer la transparence de l'information de manière professionnelle est une question de démocratie, car ces entreprises appartiennent en fin de compte à la population suédoise. L'État considère donc que ces entreprises se doivent d'être au moins aussi transparentes que les sociétés cotées*<sup>14</sup>. »

Dans tous les pays de l'OCDE, les entreprises publiques doivent présenter un rapport annuel, qui constitue le principal document synthétisant les activités essentielles et les résultats comptables pour l'exercice. Les obligations relatives à la teneur et à la qualité de ce rapport annuel sont généralement formulées dans le droit des sociétés et dans d'autres dispositions législatives et réglementaire, ou dans les textes législatifs traitant spécifiquement du statut de l'entreprise publique. Ce rapport annuel a pour objet de fournir une information pertinente aux différentes parties prenantes,

notamment les entités propriétaires, le grand public, d'autres organismes publics, la sphère politique et les médias.

Dans la plupart des pays de l'OCDE étudiés, les entreprises publiques publient également des rapports semestriels, par exemple en **Norvège**. En revanche, rares sont les pays à imposer la rédaction de rapports trimestriels à leurs entreprises publiques : **Nouvelle-Zélande**, **Suède**, **Turquie** et, pour quelques entreprises publiques seulement, **Norvège**. En **France**, seules les entreprises publiques cotées publient des rapports semestriels, mais toutes les entreprises publiques émettant des titres se sont engagées à le faire à compter de 2004. Ces rapports intermédiaires comprennent habituellement des états financiers, font le point sur les investissements à la date de l'arrêt des comptes et analysent l'évolution de la stratégie et des conditions générales d'exploitation.

Les principales différences entre les pays et les entreprises publiques ont trait à l'exhaustivité, à la qualité et à la clarté de ces rapports annuels. Dans de nombreux pays, des études ou des audits spécifiques ont montré que la teneur et la qualité des rapports annuels des entreprises publiques n'étaient pas toujours optimales. Afin d'améliorer la situation, certains pays diffusent des recommandations ou des brochures détaillant les principaux éléments à inclure dans ces rapports. C'est notamment le cas de l'État du Queensland, en **Australie**, avec les « *Annual Reporting Guidelines for Queensland Government Agencies* », et de la **Pologne**, avec les principes directeurs sur la communication financière, évoqués plus loin.

Dans la plupart des cas, le public peut consulter les rapports annuels des entreprises. Les rapports intermédiaires sont généralement moins facilement accessibles. Les rapports annuels ou intermédiaires peuvent également être placés sur les sites web des entreprises publiques ou de leur entité propriétaire. En **Suède**, par exemple, près de 80 pour cent des rapports annuels se trouvent sur les sites web des entreprises publiques et c'est également le cas de plus de 50 pour cent des rapports trimestriels. Très souvent, ces rapports annuels, et aussi les rapports semestriels, sont soumis à l'examen de commissions parlementaires, qui peuvent à leur tour procéder à des audits ou formuler des recommandations particulières concernant leur teneur<sup>15</sup>.

Un autre facteur peut avoir un impact décisif sur l'utilité des rapports annuels : la date de leur publication. Certains pays ont ainsi adopté des mesures claires pour encourager les entreprises publiques à remettre leur rapport en temps voulu. C'est par exemple le cas de la **Suède**, qui s'efforce d'obtenir que toutes les entreprises publiques publient leur rapport annuel au plus tard en janvier de l'année suivante. Les dates de présentation des rapports pour les entreprises publiques sont reprises dans le rapport annuel synthétique présenté chaque année par l'entité propriétaire.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les grandes entreprises publiques sont de plus en plus nombreuses à publier des comptes consolidés. C'est par exemple le cas en **Grèce** et en **France**, où plusieurs entreprises publiques établissent des comptes consolidés depuis 2000 (CNR en 2001, RATP en 2002). En France, un texte récent (« loi de sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003 ») demande, d'ici 2006, à tous les établissements publics de publier des comptes consolidés dès lors qu'ils contrôlent une autre entité et de les faire certifier par des auditeurs externes. De plus, les comptes consolidés devront être convertis aux normes IFRS d'ici 2005, conformément aux règles édictées par l'UE pour les entreprises cotées.

### **Rapports du conseil d'administration et rapports sur le gouvernement d'entreprise**

Dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, les entreprises publiques sont également tenues de présenter un *rapport du conseil d'administration*. Ce rapport comporte habituellement les informations suivantes : i) un examen des opérations et des principales activités; ii) les changements significatifs de la conjoncture et de l'environnement susceptibles de peser sur les performances de l'entreprise ou d'infléchir sa perspective stratégique; iii) les évolutions probables et iv) des données sur les membres du conseil, notamment leur qualification, leur expérience, leurs éventuelles responsabilités spécifiques, le nombre des réunions du conseil et des comités et le taux de présence à ces réunions.

Dans certains pays, les entreprises publiques sont également tenues de soumettre un *rapport sur le gouvernement d'entreprise*. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ce rapport est demandé aux entreprises publiques cotées dans le cadre des obligations à satisfaire pour l'admission à la cote. Ces rapports comprennent habituellement les informations suivantes : i) composition du conseil d'administration et procédure de nomination; ii) moyens disponibles pour les administrateurs qui souhaitent solliciter un avis extérieur; iii) procédure d'élaboration et de réexamen des grilles de rémunération du directeur général et des membres du conseil d'administration; iv) procédure de nomination des auditeurs externes; v) gestion des risques et vi) déontologie.

Dans certains pays comme le **Canada**, un « protocole de régie » spécifique est convenu entre l'entreprise publique et son ministère de tutelle. Ce protocole de régie, qui doit être révisé régulièrement, porte sur les points suivants : i) participation du conseil d'administration à la nomination du directeur général, de son président et de ses nouveaux membres; ii) mécanismes de négociation des plans d'entreprise, y compris la manière dont les pouvoirs publics communiquent les aspects qu'ils souhaitent voir y figurer et le mode de retour d'information sur le plan proposé par l'entreprise

publique; iii) procédures de contact permanent avec le ministère et de traitement des questions *ad hoc*<sup>16</sup>.

Certains pays n'imposent aucun rapport ou protocole sur le gouvernement d'entreprise, mais les principaux aspects sont néanmoins couverts dans des rapports plus succincts ou dans le rapport annuel. Par exemple, en **Suède**, les entreprises publiques doivent présenter un rapport sur la composition du conseil d'administration et son action pendant l'exercice. En **Belgique**, le rapport annuel contient des informations complètes sur la rémunération des membres du conseil d'administration.

### Rapports spécifiques

Certains pays imposent à leurs entreprises publiques de présenter des rapports supplémentaires, portant essentiellement sur des aspects non financiers, soit pour respecter les obligations ou les pratiques en vigueur pour l'admission à la cote, soit dans le cadre d'une initiative de l'entité propriétaire :

- À titre d'exemple du premier cas, au **Danemark**, les entreprises publiques doivent rapporter les événements significatifs les concernant à l'Agence danoise du commerce et des entreprises ainsi qu'au grand public, de la même manière que les entreprises cotées doivent le faire vis-à-vis des autorités boursières.
- À titre d'exemple du second cas, en **Finlande**, les rapports annuels des entreprises publiques doivent comporter une section consacrée à la création de valeur (EVA).
- En **Autriche**, parallèlement à la présentation de ses états financiers annuels, l'ÖIAG doit rendre des comptes sur la mise en œuvre du programme de privatisation.
- En **Nouvelle-Zélande**, les entreprises publiques doivent établir leurs rapports sur la base de la valeur (*Value-Based Reporting* – VBR), en mettant l'accent sur la variation de la valeur économique de l'entreprise. Cette pratique permet également aux entreprises publiques de comparer leurs performances les unes avec les autres et aussi de se mesurer aux sociétés privées<sup>17</sup>.
- En **Pologne**, les entreprises publiques doivent respecter un ensemble d'obligations qui s'ajoutent à celles définies dans le droit des sociétés. Le Trésor élabore chaque année des lignes directrices spécifiques sur la communication financière afin d'expliquer et de clarifier toutes ces obligations. Les entreprises publiques doivent rédiger plusieurs rapports détaillés : sur l'action du directoire, leur activité de l'exercice précédent et le résultat de l'examen des rapports financiers. De plus, un rapport trimestriel spécial doit être approuvé par le conseil de surveillance et soumis au Trésor

pour l'informer sur la situation financière, la solvabilité et les risques potentiels de l'entreprise ainsi que sur la rémunération des salariés. Un autre rapport, traitant lui des cautionnements et garanties accordés, doit être présenté au ministère des Finances.

- En **Espagne**, les entreprises publiques sont tenues de publier un rapport semestriel sur le respect des principes de publicité et de concurrence dans l'attribution des marchés publics.
- En **Suède**, comme le précisent les Principes directeurs pour la diffusion externe d'informations financières par les entreprises publiques, toutes les entreprises publiques doivent accompagner leur rapport annuel d'un ensemble de rapports spécifiques : i) une analyse complète de l'environnement extérieur; ii) une description de la politique d'égalité des chances de l'entreprise et de ses actions de promotion de la diversité ainsi qu'un récapitulatif de tous les programmes d'incitations; iii) un compte rendu de la politique de distribution de dividendes de l'entreprise et iv) des informations sur les résultats dans le domaine de la protection de l'environnement.
- En **Turquie**, les entreprises publiques communiquent chaque trimestre au Trésor des informations non financières, telles que leurs effectifs. En outre, le Trésor et l'organisme de planification nationale peuvent leur demander, le cas échéant, d'autres informations de même nature.
- Au **Royaume-Uni**, les rapports annuels donnent toute une série d'informations non financières : un aperçu général de la situation de l'entreprise présenté par le directeur général; une déclaration du président; un exposé de l'évolution des activités, de la stratégie future de l'entreprise et des modalités de gouvernance; des précisions relatives aux administrateurs (rémunération, expérience et responsabilités).

Dans certains pays, comme l'**Italie**, il est fait interdiction aux entreprises publiques de rédiger des rapports spécifiquement à l'intention de l'État, pour ne pas pénaliser les actionnaires non publics.

### ***Autres mécanismes de communication financière et de transparence***

Les entités propriétaires ont généralement toute latitude pour exiger d'être informées au cas par cas sur des sujets importants pour les entreprises publiques. Elles peuvent également demander à des auditeurs ou auditeurs externes de rédiger un rapport sur des aspects précis, en enjoignant l'entreprise publique concernée d'accorder à ces auditeurs ou auditeurs un accès illimité à ses archives, à son personnel et à ses locaux. Les auditeurs généraux ou autres organes publics de contrôle (voir plus loin) sont aussi habilités à ouvrir des enquêtes spéciales. Ces niveaux supplémentaires de communication et de supervision sont destinés à prévenir les mauvaises surprises, de façon que l'État soit un propriétaire plus prévisible et que l'opinion

publique ne réagisse pas brutalement à propos des performances des entreprises publiques ou de toute autre question politique sensible les mettant en cause. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre du renforcement général de la gestion du risque, qu'on évoquera dans la dernière section de ce chapitre.

Dans certains pays, l'assemblée générale annuelle des actionnaires des entreprises publiques est ouverte à l'ensemble du public, considéré en fin de compte comme le véritable actionnaire. C'est le cas en **Suède**, où l'on juge approprié que les entreprises détenues à 100 pour cent par l'État « s'adressent à l'extérieur dans le cadre de leurs assemblées générales annuelles<sup>18</sup> ». Le grand public a ainsi l'occasion d'interroger la direction et le conseil d'administration. Des procédures, comme un système d'inscription préalable, ont été mises en place dans le but d'éviter les abus. Les membres du Parlement peuvent également être conviés à ces assemblées.

Les dirigeants des entreprises publiques peuvent aussi être entendus devant les commissions parlementaires – et c'est souvent une obligation – dans le cadre de l'examen des dépenses de l'État ou à d'autres occasions comme une enquête spécifique ou un audit des performances. Ils rendent aussi indirectement compte au Parlement *via* les questions émanant des ministères actionnaires.

Certaines entreprises publiques doutent du bien-fondé de ces auditions, particulièrement lorsqu'elles impliquent la divulgation d'informations commercialement sensibles. Par exemple, en **Australie**, l'entreprise publique de télécommunications a fait valoir qu'en sa qualité d'agence ne relevant pas du budget de l'État, elle ne devrait pas être tenue de se plier aux procédures parlementaires risquant de la pénaliser face à ses concurrents, qui ne sont pas soumis au même examen. Elle a demandé à ce que cet examen se déroule à huis clos et soit effectué par d'autres commissions parlementaires<sup>19</sup>.

Certaines autorités de régulation vérifient aussi la conformité des entreprises publiques à la réglementation. Lorsque ces autorités sont indépendantes (voir le chapitre 1), elles disposent habituellement de larges pouvoirs d'investigation ou de « divulgation », ce qui constitue un mécanisme de transparence important pour un certain nombre d'entreprises publiques dans la plupart des pays de l'OCDE.

## Rapports globaux

Rares sont les pays qui établissent des rapports globaux sur leur secteur public. Un certain nombre de pays de l'OCDE, y compris ceux qui ont un secteur public de grande dimension, ne rédigent aucun rapport sur les performances globales de leurs entreprises publiques. C'est le cas de **l'Italie**, de la **Corée**, de la **République tchèque** – exception faite de l'Agence pour les biens de l'État (ABE) – et de **l'Autriche** – exception faite de l'ÖIAG. En **Belgique**,

le Parlement reçoit un rapport général sur la politique des ministères, mais pas de rapport global sur les entreprises publiques en tant que telles.

### **Rapports généraux au Parlement**

Lorsqu'un rapport global est établi, c'est principalement pour informer le Parlement :

- Au **Canada**, le Secrétariat du Conseil du Trésor publie un rapport annuel destiné au Parlement<sup>20</sup>.
- Au **Danemark**, le ministère des Finances présente chaque année à la commission parlementaire compétente (commission des finances) un rapport sur la situation des entreprises publiques.
- En **Finlande**, le Bureau national de vérification des comptes publics soumet chaque année un rapport annuel global ou une enquête sur les résultats et la situation économique des entreprises dont l'État est l'actionnaire majoritaire. De plus, le gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'administration et la situation des finances publiques au niveau central, qui comprend des informations sur la politique actionnariale de l'État, les comptes des entreprises publiques et le degré de réalisation des objectifs opérationnels et de service de ces entreprises.
- En **Italie**, la *Corte dei Conti* transmet un rapport annuel au Parlement sur l'activité de chaque entreprise publique.
- Aux **Pays-Bas**, le ministère des Finances communique au Parlement les résultats financiers de toutes les entreprises publiques.
- En **Pologne**, le ministère du Trésor rédige un rapport annuel sur la situation économique et financière des actifs publics, qui doit être approuvé par le Parlement et le gouvernement. Mais il n'est pas tenu d'informer le gouvernement et le public en général de la performance globale des entreprises publiques. Néanmoins, le rapport sur la situation économique et financière des actifs publics est transmis au gouvernement et aux commissions parlementaires compétentes et il est rendu public sur le site Web du ministère du Trésor.

Il existe d'autres formes de rapports globaux, qui reposent souvent sur les rapports remis au Parlement. Ces rapports donnent au Parlement l'occasion de débattre des activités de l'État actionnaire, soit au niveau du principe ou de la politique mise en œuvre, soit à l'occasion de décisions sur des cas précis ou de décisions de désengagement ou d'investissement dans une entreprise publique :

- En **Australie**, la Commission de la productivité a mené un programme de recherche sur trois ans, intitulé « *Financial Performance of Government Trading Enterprises 1998-99 to 2002-03* ». Cet exercice avait pour but de donner des

informations comparables sur les performances financières des entreprises publiques.

- En **Finlande**, l'entité propriétaire coordinatrice au sein du ministère du Commerce et de l'industrie publie chaque année un bulletin intitulé « l'État actionnaire en Finlande », contenant des informations sur les 17 plus grandes entreprises publiques du pays. Cependant, l'enquête du Bureau national de vérification des comptes publics mentionnée ci-dessus est beaucoup plus détaillée et également accessible au public.
- En **Allemagne**, dans le cadre de la procédure budgétaire fédérale, on a commencé à publier, dès 1954, un « *rapport sur les participations d'État* », où figurait la liste des intérêts détenus dans des entreprises commerciales de droit public et privé. Depuis 1973, il prend la forme d'un document distinct publié par le ministère fédéral des Finances. Il permet au Parlement et à un large public d'être au fait des activités économiques de l'État fédéral et de suivre l'évolution des problèmes, des missions et des politiques du gouvernement fédéral en matière de prises de participation et de privatisation.
- En **Norvège**, le ministère du Commerce et de l'Industrie établit tous les quatre ans un rapport sur les performances et l'évolution des entreprises publiques placées sous sa tutelle<sup>21</sup>. Le dernier de ces rapports a été remis au Parlement au printemps 2002.
- Au **Danemark**, le rapport annuel adressé à la commission budgétaire du Parlement est également disponible pour le public via Internet.

### **Rapports annuels globaux**

Parfois un rapport annuel global moins détaillé est aussi publié pour tout le secteur public (encadré 5.5). C'est le cas en **Suède** depuis 1999, d'après une résolution du Parlement remontant à 1982. La **France** a adopté cette pratique en 2002. Le **Royaume-Uni** publiera un rapport annuel à partir de 2005. Ces rapports annuels s'adressent essentiellement au grand public, aux médias, aux syndicats et aux autres parties intéressées, et peuvent également être joints en annexe aux rapports remis aux Parlements. Depuis 2000, la **Suède** publie aussi des rapports globaux intermédiaires permettant un suivi continu de l'évolution des entreprises publiques au cours de l'exercice.

Dans ces cas, les rapports annuels contiennent des informations sur la politique actionnariale de l'État et sur l'organisation de la fonction actionnariale au sein de l'administration publique, un aperçu de l'évolution du secteur public, des données financières synthétiques, ainsi que des informations individuelles sur les entreprises publiques les plus importantes et sur les changements de la composition de leur conseil d'administration.

Dans quelques cas, lorsque plusieurs ministères sont concernés, les rapports ne couvrent qu'une partie des entreprises publiques. C'est par exemple le cas en **Norvège**, où la direction de l'actionnariat d'État du ministère du Commerce et de l'Industrie publie un rapport annuel sur les entreprises publiques placées sous sa tutelle.

Rares sont les pays qui publient des comptes agrégés, lesquels ne correspondent pas aux comptes consolidés au sens comptable du terme. En **Suède**, le rapport annuel global sur les entreprises publiques inclut, depuis 2000, un compte de résultat et un bilan agrégés. En **France**, aux termes de la nouvelle loi de sécurité financière, l'État doit publier depuis l'exercice 2003 des comptes « combinés » pour les entreprises publiques. Étant donné la diversité des méthodes comptables utilisées dans le secteur public (normes françaises, normes compatibles avec les IFRS ou non, etc.) ainsi que l'importance du choix des entreprises à inclure dans ces comptes, la « combinaison des comptes » est un exercice complexe (encadré 5.4).

#### Encadré 5.4. **Pourquoi parle-t-on en France de comptes combinés et non de comptes consolidés**

Les comptes consolidés ont pour but de présenter le patrimoine, la situation financière et les résultats de l'ensemble constitué par une entité consolidante et les entités qui, liées ou non par un lien capitalistique à l'entité consolidante, sont contrôlées par elle ou sur lesquelles l'entité consolidante exerce une influence notable comme si elles ne formaient qu'une seule entité.

Les comptes combinés ont pour but de présenter le patrimoine, la situation financière et les résultats d'un ensemble d'entités, dont la cohésion ne résulte pas de liens capitalistiques directs ou indirects ou de liens de contrôle ou d'influence notable, mais d'intérêts économiques ou de liens organisationnels les conduisant à avoir un comportement social, commercial, technique ou financier commun.

Les comptes de l'ensemble constitué des entités significatives contrôlées par l'État ne répondent pas à la technique de consolidation, puisque les comptes de l'État, entité contrôlante, ne sont pas inclus dans cet ensemble, d'où la qualification de comptes combinés. Toutefois, les critères de combinaison ne sont pas les intérêts économiques ou les liens organisationnels existants entre les entités combinées mais le fait de leur contrôle par l'État.

Source : L'État actionnaire, rapport 2003, p. 43.

### Encadré 5.5. **Rapports annuels des entités propriétaires en Allemagne, en Norvège, en Suède et en France**

Les rapports annuels publiés par la Suède et la France couvrent la totalité des entreprises publiques de chaque pays. Le rapport suédois est publié par le ministère des Entreprises, de l'Emploi et des Communications, et le rapport français par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

- Ces deux documents décrivent dans le détail le rôle, les objectifs et les principales actions engagées par l'État actionnaire.
- Ils décrivent également la configuration et les instruments du gouvernement d'entreprise et donnent des informations précises sur les changements au sein des conseils d'administration.
- Ils rappellent brièvement les principaux événements intervenus dans chaque entreprise.
- Ils présentent des comptes agrégés et la situation financière globale des entreprises publiques. Le rapport français analyse les entreprises secteur par secteur tandis que le rapport suédois sépare les entreprises opérant aux conditions du marché de celles qui présentent un intérêt particulier pour la collectivité.
- Les deux documents soulignent les aspects sociaux des entreprises publiques : le rapport suédois rend compte de la politique d'égalité des sexes, de protection de l'environnement et de respect de la déontologie dans chaque entreprise.
- Les deux rapports mentionnent les noms des administrateurs et le rapport suédois donne également leurs coordonnées.
- Le rapport français, du moins celui de 2003, se concentre davantage sur le réexamen du rôle de l'État et sur l'évolution du statut de chaque entreprise.
- Le rapport annuel français n'existe qu'en français, et le rapport suédois est disponible en anglais.

Le rapport annuel allemand, publié par le ministère fédéral des Finances, couvre la totalité des participations de l'État fédéral. L'objectif fondamental de ce rapport est la transparence des activités d'entreprise de l'État vis-à-vis du Parlement et du public.

- Un avant-propos du ministre fédéral des Finances expose la situation actuelle en matière de privatisation et les principaux événements concernant les entreprises publiques. Il est suivi d'un aperçu des participations directes et des participations indirectes importantes de l'État fédéral et de ses organismes spéciaux, qui comporte un historique des privatisations effectuées ces dernières années.

### Encadré 5.5. **Rapports annuels des entités propriétaires en Allemagne, en Norvège, en Suède et en France (suite)**

- La partie principale contient les principales données économiques et financières sur l'ensemble des participations directes et indirectes importantes et mentionne les noms des membres des conseils de surveillance et des directoires.
- On trouve dans les annexes une liste de toutes les participations publiques et une liste de toutes les participations directes et indirectes d'au moins 50 000 € (capital nominal) et 25 %.
- Ce rapport n'existe qu'en allemand.

Le rapport annuel norvégien, publié par le ministère du Commerce et de l'Industrie, ne couvre que les entreprises publiques placées sous la tutelle de ce ministère. Bien que plus concis que les rapports français et suédois, il présente une structure analogue :

- Il commence par un résumé des principaux événements de la vie des entreprises, des restructurations et des activités industrielles et commerciales essentielles.
- Il présente ensuite l'organisation de l'administration qui gère les participations de l'État ainsi que ses principes de gouvernement d'entreprise.
- Enfin, quelques tableaux illustrent les performances financières de chaque entreprise et contiennent les données d'ensemble pour toutes les entreprises publiques.
- Ce rapport est rédigé en anglais.

Source : Rapport annuel français (*L'État actionnaire, rapport 2003*), rapport annuel suédois (*Annual Report State-Owned Companies, 2003, Regeringskansliet*), rapport annuel allemand, 2003 et rapport annuel norvégien, 2003.

### **Autre communication financière**

Les informations générales agrégées accessibles au public via les rapports annuels ou la publication de rapports sur les sites web permettent à la population d'avoir une vision claire des performances et de l'évolution du secteur des entreprises publiques. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les rapports sur les entreprises publiques sont commentés avec grand intérêt dans les médias.

Comme pour la communication d'informations au grand public, quelques entités actionnaires se sont dotées d'un site Web qui donnent d'utiles informations significatives sur leur organisation, sur leur politique de participation et sur la taille et l'évolution du secteur public. C'est le cas de

l'**Allemagne**, du **Canada**, de la **Finlande**, de la **France**, de la **Nouvelle-Zélande** (la CCMAU), du **Royaume-Uni** et de la **Suède** (tableau 5.1).

Certaines entités actionnaires ont par ailleurs récemment publié des documents relatifs à la politique actionnariale de l'État et au gouvernement d'entreprise des entités publiques (tableau 5.2).

Certains pays pratiquent une politique de très grande transparence vis-à-vis du public sur la question des entreprises publiques. C'est le cas de la **Suède** et de la **Nouvelle-Zélande**. Dans cette dernière, la loi sur l'information officielle s'applique aux informations détenues aussi bien par les entreprises publiques et leurs filiales que par les ministères actionnaires. Cette loi impose la divulgation de ces informations et n'en autorise la rétention que dans des cas très limités. Cependant, ce type de politique peut coûter très cher aux entreprises publiques et aux entités actionnaires concernées, si bien que la gratuité de l'information est de moins en moins fréquente<sup>22</sup>.

### **Comparaison et évaluation des entreprises publiques**

Il est très rare que les entreprises publiques fassent l'objet d'une évaluation systématique. Aux **Pays-Bas**, cependant, il est prévu d'évaluer toutes les entreprises publiques sur un cycle de 5 ans, afin de faciliter les débats parlementaires sur ce dossier.

Quelques pays ont élaboré des systèmes permettant de comparer les performances de leurs entreprises publiques à celles du secteur privé ou d'entreprises publiques étrangères analogues. Ces comparaisons exigent des systèmes de suivi des performances (voir la première partie de ce chapitre) dont l'utilité dépend dans une large mesure de la comparaison des résultats sur la durée et entre les entreprises publiques. La comparaison à long terme permet d'identifier des tendances et d'évaluer les difficultés à prévoir. Les comparaisons entre entreprises publiques permettent un étalonnage des performances.

## **Comptabilité et audit**

### **Comptabilité**

Dans la plupart des cas, les entreprises publiques sont soumises aux mêmes normes comptables et d'audit que les sociétés par actions. Généralement, il n'existe pas de dispositions spécifiques ni d'exemption aux règles communes. Au **Royaume-Uni**, par exemple, les entreprises publiques doivent appliquer pour leurs états financiers les normes comptables en vigueur dans le pays. La seule spécificité, dans le cas des pays de l'UE, tient à l'obligation de tenir des comptes distincts dans le cas des entités qui sont chargées d'une mission de service public d'intérêt général et qui reçoivent une aide d'État sous quelque forme que ce soit pour s'en acquitter. La question de la mise en œuvre des normes IAS/IFRS pour les comptes consolidés en 2005

Tableau 5.1. Exemples de sites web des entités actionnaires publiques

	Adresse du site	Teneur	Qualité	Traduction en anglais
<b>Canada</b>	<a href="http://www.tbs-sct.gc.ca/ccpi-pise/index_e.asp">www.tbs-sct.gc.ca/ ccpi-pise/index_e.asp</a>	Rapport annuel au Parlement ; politiques et principes directeurs ; informations générales et autres rapports.	Très transparent.	
<b>France</b>	<a href="http://www.minefi.gouv.fr/guide/index.phtml">www.minefi.gouv.fr/ guide/index.phtml</a>	Rapport annuel, politique actionnariale de l'État, règles de gouvernement d'entreprise, disponibles en français.	Bonne transparence.	Pas toujours disponible, (partielle du site web, mais des rapports annuels).
<b>Allemagne</b>	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de">www.bundesfinanz ministerium.de</a>	Rapport annuel sur les participations d'État.	Documents portant sur des aspects spécifiques de la privatisation et de l'administration des entreprises publiques, disponibles seulement en allemand.	Très partielle.
<b>Suède</b>	<a href="http://www.regeringen.se">www.regeringen.se</a>	Rapports annuels, politique actionnariale de l'État.	Très transparent et convivial.	Complète ; le site web et tous les documents sont traduits.
<b>Nouvelle-Zélande</b>	<a href="http://www.ccm.govt.nz">www.ccm.govt.nz</a>	Profil et structure des CRI et évaluation de la transparence.	Très transparent et convivial.	
<b>Finlande</b>	<a href="http://www.ktm.fi">www.ktm.fi</a>	Principaux documents, actualité des entreprises publiques, politiques de l'État, principales statistiques.	Très transparent et convivial.	Complète.
<b>Pologne</b>	<a href="http://www.msp.gov.pl">www.msp.gov.pl</a>	Informations générales sur la structure et le fonctionnement du ministère ; les privatisations sont le principal centre d'intérêt.	Très transparent et convivial.	Complète.
<b>Royaume-Uni</b>	<a href="http://www.shareholderexecutive.gov.RU">www.shareholder executive.gov.RU</a>	Rapports annuel ; autres rapports relatifs au fonctionnement des conseils d'administration ou à la politique de rémunération : diverses réglementations.	Transparent et très convivial.	

Source : Sites web des différents pays.

fait toujours l'objet de discussions dans de nombreux pays. Bien souvent, seules les plus grandes entreprises publiques seront tenues d'adopter ces normes, les autres continuant d'appliquer les normes locales.

Tableau 5.2. Exemples de documents décrivant la politique actionnariale de l'État

	Date	Titre
<b>Australie (ANAO)</b>	Juillet 2003	La gouvernance du secteur public, Guide des meilleures pratiques, Cadre, procédures et pratiques.
	Juin 1997	Accords sur la gouvernance des entreprises commerciales appartenant au gouvernement fédéral.
<b>Canada</b>	2004	Examen fondamental de la gouvernance des entreprises de la Couronne. Nouvelle procédure de nomination des administrateurs et des présidents des entreprises de la Couronne.
	2003	Principes directeurs relatifs au comité d'audit.
	1996	Principes directeurs relatifs à la gouvernance des entreprises.
	1993	Principes directeurs relatifs au rôle et aux responsabilités des administrateurs.
<b>France</b>	Juillet 2004	Règles de gouvernance régissant les relations de l'Agence des participations de l'État avec les entreprises à participation d'État.
<b>Allemagne</b>	2001	Principes directeurs relatifs à la gestion des participations d'État (version révisée, première édition en 1963) et Principes directeurs relatifs à la nomination de personnalités aux conseils de surveillance et aux autres organes de supervision (première édition en 1974).
<b>Norvège</b>	2002	Livre blanc n° 22 : « Pour un actionariat public réduit et mieux géré ».
<b>Espagne</b>		Règlement sur les rapports avec les entreprises publiques dans lesquelles la direction générale des participations d'État détient des intérêts.
<b>Suède</b>	2004	La politique d'actionariat public.

### Audits externes

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les entreprises publiques sont soumises aux mêmes obligations que les autres entreprises en termes de vérification externe des comptes. On a donc l'assurance, émanant d'un expert extérieur, que les états financiers et les indicateurs de performances sont raisonnables et corrects, c'est-à-dire exempts d'erreur ou de déformation. Les audits externes incitent également le conseil d'administration et la direction des entreprises publiques à rendre des comptes exacts à l'entité actionnaire et au public. Au **Royaume-Uni**, tous les états financiers publiés par les entreprises publiques sont approuvés par les commissaires aux comptes et les opinions exprimées figurent dans les comptes annuels.

La nature et la sélection de l'auditeur externe varient suivant les pays.

- Dans certains cas, les entreprises publiques doivent être auditées par un auditeur externe indépendant et agréé, sélectionné par l'entreprise, ou plus particulièrement par son comité d'audit. C'est le cas en **France**, en **Norvège**, en **Pologne** et en **République slovaque**. Au **Royaume-Uni**, toutes les entreprises publiques, à l'exception des Tradings Funds, sont vérifiées par des commissaires aux comptes indépendants. En **Belgique**, chaque entreprise publique est auditée par quatre auditeurs externes, dont deux

sont désignés par la Cour des Comptes (autorité de l'État responsable des contrôles financiers). En **Italie**, quand la loi ne le prévoit pas (cas des entreprises publiques non cotées), le ministère de l'Économie et des Finances fait vérifier les comptes des entreprises publiques par un commissaire aux comptes indépendant.

- Dans certains autres pays, les entreprises publiques sont auditées par un « auditeur général » public, comme c'est le plus souvent le cas en **Australie** ou au **Royaume-Uni** pour les Trading Funds. Il s'agit d'un organisme public spécial chargé des audits (voir ci-après). L'auditeur général dispose de vastes pouvoirs concernant l'accès aux documents, aux sites et au personnel des entreprises publiques.
- Dans certains pays et pour certaines entreprises publiques, l'entreprise peut choisir des auditeurs du secteur privé, mais doit dans ce cas se soumettre aussi à l'examen de l'auditeur général. C'est par exemple le cas de l'entreprise publique de télécommunications en **Australie**.

On porte une attention croissante à la sélection des auditeurs externes et à leur indépendance. Lorsque ces auditeurs sont sélectionnés par l'entreprise, les comités d'audit doivent décider de la procédure de mise en concurrence, et ils privilégient de plus en plus la qualité, et pas simplement les tarifs. En **Pologne**, par exemple, les conseils de surveillance des entreprises publiques doivent sélectionner les auditeurs externes sur la base de leur expérience, de leurs tarifs et de leur indépendance. L'auditeur externe ne doit pas avoir fourni d'autres services à l'entreprise au cours du même exercice, et il ne peut être désigné pour plus de 3 ans.

### **Contrôles spécifiques de l'État**

Dans le domaine de la communication d'informations et de la transparence, la caractéristique la plus notable des entreprises publiques dans la plupart des pays de l'OCDE tient à ce que, outre les rapports qu'elles doivent présenter tout comme les sociétés par actions, ces entreprises doivent aussi se soumettre à des contrôles particuliers en tant qu'entités d'État. Ces contrôles relèvent de la compétence d'organismes publics spécialisés chargés de vérifier l'utilisation des deniers publics. Ces organismes s'appellent Conseil de vérification au Japon, *National Audit Office* en Australie, en Finlande, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, Vérificateur général au Canada, *Corte dei Conti* en Italie, Cour des comptes en Belgique et en France, Chambre suprême de contrôle en Pologne, Bureau d'audit et d'inspection en Corée, Cour fédérale des comptes en Allemagne, Cour des comptes en Autriche, Contrôle général de l'Administration de l'État en Espagne, Haut comité d'audit en

Turquie, Office d’audit de l’État en Norvège, Riksrevisionen en Suède, etc. (tableau 5.3).

- En **Italie**, les représentants de la *Corte dei Conti* siègent aux réunions des conseils d’administration ainsi qu’à celles du conseil des auditeurs, avec le statut d’observateur et sans droit de vote. Ils doivent présenter tous les ans au Parlement un rapport sur chaque entreprise publique.
- En **Corée**, le Bureau d’audit et d’inspection a le pouvoir d’inspecter les entreprises dans lesquelles l’État détient des participations (GIC) lorsqu’il le juge nécessaire.
- En **Suède**, Riksrevisionen est habilitée, dans le cadre des audits de performance, à examiner les activités effectuées par l’État dans le cadre de sociétés anonymes. Les conditions suivantes doivent être remplies : il faut que l’activité soit régie par la loi ou par une disposition réglementaire ou encore que l’intérêt détenu par l’État soit de première importance. En outre, Riksrevisionen peut nommer un ou plusieurs commissaires aux comptes pour participer à l’audit annuel. Dans cette hypothèse, Riksrevisionen et les autres auditeurs contrôlent les entreprises selon les dispositions de la loi sur les sociétés concernant la vérification des comptes.
- En **Turquie**, le Haut comité d’audit, placé sous l’autorité du Premier ministre, procède à des contrôles/audits périodiques des entreprises publiques ainsi que de leurs filiales et autres sociétés apparentées. Les états financiers annuels des entreprises publiques sont audités et validés par l’Assemblée nationale de la République turque.

Ces diverses entités chargées de l’audit se distinguent les unes des autres par leurs mécanismes hiérarchiques. Certaines rendent compte au pouvoir exécutif, comme en **France**. D’autres, comme indiqué plus haut, rendent compte directement au Parlement. C’est le cas des *National Audit Offices* (*Auditors General* – auditeurs généraux) au **Royaume-Uni** et en **Australie**, de la Cour des comptes en **Autriche** et de l’Office d’audit de l’État en **Norvège**.

Les organismes nationaux semblent bénéficier de davantage d’indépendance et de moyens. Les auditeurs généraux ont un mandat à durée fixe et tirent aussi leur indépendance de leur capacité à organiser eux-mêmes leur travail, de leur pouvoir d’engager des audits de performances sur une vaste palette de sujets et de leur liberté de soumettre au Parlement toute question soulevée par un audit. Cependant, les ministres peuvent également leur suggérer des domaines à examiner. Dans certains cas, ces auditeurs peuvent sous-traiter des audits financiers tant que, par exemple, 35 pour cent des audits d’un secteur sont effectués par l’organisme national<sup>23</sup>.

Ces organismes publics d’audit vérifient généralement que les actifs publics sont gérés correctement, de manière intègre et avec soin. Ils inspectent les entreprises publiques et les entités actionnaires et procèdent

Tableau 5.3. **Audits externes et contrôles spécifiques de l'État**

	Auditeurs externes	Auditeur d'État	Règles d'audit particulières
<b>Australie</b>		Oui : <i>Australian National Audit Office</i> .	
<b>Autriche</b>	Oui.	Oui : Cour des comptes si l'État est actionnaire majoritaire.	
<b>Belgique</b>	Oui 4.	Oui : 2 des auditeurs externes sont désignés par la Cour des comptes.	
<b>République tchèque</b>	Oui.	Oui : Office suprême d'audit.	Plus rigoureuses que pour les autres sociétés : les entreprises commerciales (d'État) doivent être soumises à un audit indépendant.
<b>Finlande</b>		Oui, Office national d'audit.	Non, comme pour les autres entreprises.
<b>France</b>	Oui.	Oui, Cour des comptes.	
<b>Allemagne</b>		Recommandé : Cour fédérale des comptes dotée de prérogatives particulières si l'État est majoritaire.	Non, comme pour les autres entreprises.
<b>Italie</b>	Oui, auditeurs externes privés.		Suite à la directive UE 2000/52, récemment mise en application en Italie, les entreprises publiques responsables de services d'intérêt économique général sont tenues d'établir une comptabilité distincte.
<b>Japon</b>		Oui : Bureau d'audit du Japon.	
<b>Corée</b>	Oui : Bureau d'audit et d'inspection.	Oui : possibilité d'en charger le ministère sectoriel.	
<b>Pays-Bas</b>			Non, comme les autres entreprises.
<b>Nouvelle-Zélande</b>		Oui : <i>Auditor General</i> .	Oui : seules les entreprises non cotées sont contrôlées par des comités spéciaux.
<b>Norvège</b>		Oui : Office national d'audit.	Non, comme pour les autres entreprises.
<b>Pologne</b>	Oui : les conseils de surveillance des entreprises publiques choisissent des auditeurs externes.	Oui : Chambre suprême de contrôle. Procédure d'audit par des organismes publics lors des privatisations.	Plus strictes que pour les autres entreprises ; audit indépendant.
<b>République slovaque</b>		Oui.	Les entreprises publiques sont susceptibles de voir leurs états financiers vérifiés par des auditeurs.
<b>Espagne</b>	Oui : Cour des comptes.	Oui : Contrôle général de l'administration publique.	Plus strictes que pour les autres entreprises : toutes doivent subir un audit.
<b>Suède</b>	Oui.	Oui : Riksrevisionen.	
<b>Suisse</b>	Oui : Contrôle fédéral des finances (selon le statut de l'entreprise publique).	Oui : Contrôle fédéral des finances (selon le statut de l'entreprise publique).	
<b>Turquie</b>		Haut comité d'audit.	Non, comme pour les autres entreprises.
<b>Royaume-Uni</b>	Oui.	Oui (Trading Funds).	Non.

Source : Réponses au Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

également à des examens de performance, tout en rédigeant un rapport global sur les performances du secteur public. C'est particulièrement le cas des rapports présentés par les auditeurs généraux au Parlement. Le champ d'action des audits de performances est beaucoup plus large que celui des audits financiers habituels : « *L'objectif de l'audit de performances est de permettre à l'auditeur de juger si oui ou non, sur tous les aspects importants, tout ou partie des activités d'une ou plusieurs entités ont été menées de manière économique et/ou efficiente et/ou efficace*<sup>24</sup>. » Ces examens doivent évaluer la mise en œuvre de la politique, mais non la politique publique en tant que telle, même si cette distinction n'est pas toujours évidente.

Certains pays ont prévu d'autres mécanismes pour renforcer le contrôle de l'activité des entreprises publiques. On peut citer l'exemple de la Belgique : un commissaire du gouvernement, représentant le ministre de tutelle, siège au conseil de surveillance et au directoire de chaque entreprise publique; il a pour mission de superviser la qualité de l'exécution du service public ainsi que sa conformité à la législation, aux statuts de l'entreprise et au contrat de gestion. Bien qu'il ne soit pas administrateur et ne joue qu'un rôle consultatif, il a le droit de s'opposer à toute décision qui contreviendrait à la loi, aux statuts et au contrat de gestion conclu par l'entreprise; il peut également faire inscrire un sujet à l'ordre du jour, afin d'assurer le respect des dispositions applicables. En **France**, on trouve un statut similaire de commissaire du gouvernement. L'existence d'une pluralité de mécanismes de contrôle a parfois eu des effets pervers, comme le montre l'exemple français (voir l'encadré 5.3).

## De contrôles épars au suivi du risque

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les entreprises publiques sont ainsi soumises à la fois aux obligations d'information qui s'appliquent habituellement aux sociétés par actions et aux procédures spéciales d'information et de contrôle prévues pour les entreprises d'État. Dans certains cas, il existe aussi plusieurs autres modes de communication et de contrôle, qui ne rendent pas forcément le tableau d'ensemble plus transparent et ne permettent pas toujours à l'État, en tant que propriétaire, de mieux superviser les entreprises publiques.

Telle est l'une des principales conclusions du rapport parlementaire français sur la gestion des entreprises publiques. Ce rapport décrit les entreprises publiques comme soumises dans le même temps à des contrôles opérationnels lourds et à des contrôles stratégiques nombreux mais inadéquats. Le rapport évoque la « *lourdeur et [l']enchevêtrement* » du contrôle... « *tout à la fois omniprésent, éclaté et inefficace* »... « *En volume et en quantité, il y en a bien suffisamment, probablement trop* » (Edmond Alphandéry, ancien secrétaire

d'État au Budget)<sup>25</sup>. « L'État intervient neuf fois sur dix sur des questions qui relèvent de la gestion courante et non de la stratégie ou du contrôle de l'entreprise » (Daniel Lebègue)<sup>26</sup>. Ces problèmes se traduisent par un contrôle inefficace, chaque auditeur comptant partiellement sur les autres, et les instances dirigeantes comme les conseils d'administration se retrouvent dépossédés d'une partie de leurs responsabilités, comme le résume en ces termes l'ancien ministre français de l'Économie et des Finances, Francis Mer : « Contrôleur introuvable, l'État, parce qu'il embrasse trop, étreint souvent mal. Ces contrôles, souvent inutiles à force d'être empilés, conduisent en réalité à ne pas contrôler les entreprises publiques<sup>27</sup>. »

Ainsi, dans certains cas, les entreprises publiques ont eu beau se soumettre à une série de contrôles et respecter les obligations d'information, cela n'a pas empêché l'État de perdre quelque peu la maîtrise des orientations stratégiques et des risques pris par certaines des plus grosses entreprises publiques. Les systèmes actuels ont donc été jugés incapables de dresser des garde-fous adéquats contre les nouveaux risques.

Un certain nombre de pays de l'OCDE revoient actuellement leurs méthodes de contrôle des entreprises publiques, ou envisagent de le faire. Au lieu de contrôler des aspects spécifiques comme les salaires ou l'investissement, ils s'orientent vers un suivi plus global des performances et des risques. Les contrôles pratiqués jusqu'ici sont l'héritage d'une tradition de surveillance étroite des entreprises publiques, tandis que la nouvelle formule illustre l'évolution vers une autonomie de gestion de ces entités, associée à une tutelle de l'État actionnaire davantage axée sur le résultat.

Pour faire face à la montée des risques financiers, opérationnels, politiques et commerciaux ainsi que les risques de réputation induits par la déréglementation et l'ouverture à la concurrence, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place ou renforcé leurs systèmes de gestion des risques dans les entreprises publiques. Ces systèmes identifient, évaluent et enfin surveillent les différentes catégories de risques qui menacent les entreprises. L'objectif principal est tout d'abord d'être pleinement conscient des risques encourus, puis de prendre des mesures préventives pour les éviter ou les atténuer. L'identification et la prise en compte minutieuse des risques fait partie intégrante de la planification stratégique. Cette démarche accentue également la transparence du processus de décision et permet d'anticiper au lieu de réagir après coup, ce qui évite les « mauvaises surprises ».

Quelques pays se sont dotés d'une politique de lutte contre « ces mauvaises surprises » et l'ont explicitement formulée, à l'instar de la **Nouvelle-Zélande** : « Les ministères actionnaires comptent sur les conseils d'administration des entreprises publiques pour mettre en œuvre une politique de "zéro imprévu" et entendent être informés bien à l'avance de tous les aspects considérés comme

## Encadré 5.6. Des contrôles nombreux mais inefficaces : le cas français

### Lourdeur des contrôles d'exploitation

Depuis le rapport Nora de 1967, les entreprises publiques sont censées bénéficier d'une « autonomie de gestion » et ce principe a été confirmé par la « circulaire du 29 mai 1997 » du Premier ministre Alain Juppé. Cependant, depuis les années 50, (Décret n° 53-707, 9 août 1953) de nombreuses entreprises publiques restent soumises à un contrôle *a priori* de l'État sur des décisions aussi essentielles que les salaires, l'investissement, les achats ou les tarifs :

- **Sur l'investissement :** le CIES (Comité des investissements à caractère économique et social) se prononce sur les programmes d'investissement, le rythme de réalisation des travaux et leur mode de financement. Dans la pratique, ces recommandations s'imposent aux entreprises concernées. Seules les entreprises ouvertes à des investisseurs minoritaires sont exclues du champ d'application de ce contrôle (France Télécom ou Areva).
- **Sur les salaires :** les entreprises publiques comptent de nombreux fonctionnaires (ceux-ci représentant par exemple 42 pour cent des effectifs de France Télécom) – dont la rémunération n'est pas décidée par les entreprises concernées. La CICS (Commission interministérielle de coordination des salaires) ne donne que des avis consultatifs, couvrant non seulement la rémunération, mais aussi le régime de retraite. Ce processus reste contraignant, avec une obligation d'information *a priori* et de communication *a posteriori*. La CICS peut décider de la progression annuelle de la rémunération moyenne et dispose d'un pouvoir de décision dans certains domaines précis, par exemple les dispositifs de participation aux résultats.
- **Sur les tarifs :** pour les services universels et les services pour lesquels il n'existe pas de concurrents sur le marché, les tarifs sont fixés afin d'éviter que certaines entreprises publiques n'abusent de leur situation de monopole. Cette préoccupation perd de son acuité avec les avancées de la déréglementation et de la concurrence, mais cet encadrement des tarifs empêche les entreprises publiques de maîtriser certains des principaux déterminants de leur situation financière.

### Des procédures de contrôle inadaptées sur les choix stratégiques

Les entreprises publiques sont soumises à diverses catégories de contrôle de leur stratégie :

- **Commissaires du gouvernement :** les commissaires du gouvernement sont chargés d'assurer la tutelle technique et de veiller à la conformité de la politique générale des entreprises publiques avec les orientations gouvernementales, y compris pour ce qui est de la politique de régulation, de la concurrence et de l'aménagement du territoire. Ils siègent au conseil

### Encadré 5.6. **Des contrôles nombreux mais inefficaces : le cas français (suite)**

d'administration avec un rôle consultatif. Ils peuvent demander la communication de tout document ou engager des vérifications de toute nature. Ils peuvent également demander l'inscription d'une question à l'ordre du jour des réunions du conseil, voire une seconde délibération. Dans la pratique, ils représentent l'État en tant que régulateur. Cependant, dès lors que les entreprises opèrent dans un secteur concurrentiel dont la régulation est confiée à une instance indépendante, il est permis de s'interroger sur le rôle du commissaire du gouvernement.

- **Contrôleurs d'État** : à l'origine, ces contrôleurs étaient chargés de contrôler les comptes et d'approuver certaines dépenses, notamment d'investissement, mais leur mission s'est progressivement diversifiée. Elle a été révisée récemment par le décret n° 2002-1502 du 26 décembre 2002. Elle consiste essentiellement à informer l'État actionnaire de la situation économique et financière des entreprises publiques, afin de contribuer à l'évaluation de leurs performances et à la prévention des risques. Elle atténue l'asymétrie de l'information entre l'État actionnaire et l'entreprise, particulièrement en ce qui concerne les filiales, dans lesquelles l'État n'est pas toujours représenté. Le contrôleur d'État assiste avec voix consultative au conseil d'administration et dispose d'un très large pouvoir d'investigation, d'autant que dans la plupart des cas, il est physiquement installé au siège de l'entreprise. Il peut convoquer les dirigeants de l'entreprise et visiter n'importe quel site. Dans certains cas, le contrôleur d'État a conservé le visa préalable concernant les décisions relatives aux achats ainsi qu'aux acquisitions ou cessions de participations financières. Mais il n'est pas bien intégré à l'entreprise et est trop loin du pouvoir de décision. Il rédige des « notes » qui n'alimentent pas toujours le processus de décision.
- **Approbation a priori des acquisitions ou des cessions de participations** : toute acquisition ou cession de participation doit être approuvée par un arrêté conjoint du ministre des Finances et du ministre intéressé. Il s'agit d'une procédure lourde, et pas toujours très efficace. Tout d'abord, les entreprises de premier rang cotées, comme Air France et France Télécom, ont été exclues de ce régime. Deuxièmement, dans la plupart des cas, les filiales ne sont pas couvertes. Étant donné la lourdeur de la procédure d'autorisation (arrêté ministériel conjoint décrit plus haut) et l'importance croissante des filiales, ce cadre réglementaire s'est doublé d'un cadre contractuel. Des conventions sont ainsi passées entre l'État et certaines entreprises publiques afin de préciser les modalités d'information des autorités de tutelle.

Source : Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision », juillet 2003, Assemblée nationale, partie II, pp. 18-30.

*potentiellement problématiques dans la sphère publique, que ces aspects relèvent ou non de la législation pertinente et/ou de la politique d'actionnariat de l'État<sup>28</sup>. »*

La gestion des risques relève essentiellement de la compétence des conseils d'administration, et plus particulièrement des comités d'audit, le cas échéant. Cette responsabilité suppose de veiller à ce que les procédures adéquates soient en place dans toute l'entreprise afin d'identifier efficacement les divers risques, de fixer leur niveau acceptable et de prendre les mesures qui s'imposent pour les atténuer ou à les contrecarrer. Les comités d'audit doivent valider et surveiller la politique de contrôle et de communication des risques. Les procédures d'audit internes renforcent la surveillance et intègrent de plus en plus la gestion du risque dans la stratégie globale.

Les examens externes des risques encourus par les entreprises publiques restent encore rares dans la plupart des pays de l'OCDE, mais se multiplient néanmoins sous la pression des échecs récents. Ces examens externes passent au crible les processus de gestion et en vérifient en toute indépendance l'intégrité et l'exhaustivité. Les formations spécialisées à la gestion des risques se développent depuis peu dans plusieurs pays de l'OCDE à l'intention des salariés des entreprises publiques.

De plus en plus souvent, les entreprises publiques sont tenues de rendre systématiquement des comptes à leur entité actionnaire au sujet de leurs systèmes de gestion des risques et d'organiser régulièrement des réunions d'information et des débats sur les plans d'entreprise. Il s'agit souvent de décrire les systèmes en place et de donner l'assurance qu'ils sont adéquats, avec une déclaration à cet effet du conseil d'administration. Il s'agit aussi d'informer les entités actionnaires de la manière dont la politique et les procédures sont respectées et régulièrement vérifiées. L'encadré 5.7 expose les grands principes de la gestion du risque dans les entreprises publiques australiennes, tels que définis par les accords sur le gouvernement d'entreprise de 1997.

L'État en tant qu'actionnaire est également extrêmement sensible aux risques encourus par les entreprises publiques, car il est souvent considéré, à tort ou à raison, comme le premier garant. C'est pourquoi la liste des activités autorisées aux entreprises publiques est limitée. Les entités actionnaires sont donc de plus en plus attentives à la gestion des risques et encouragent les entreprises publiques à mettre en place des systèmes efficaces qui permettent au conseil d'administration ainsi qu'à elles-mêmes de surveiller ces risques de près. Cependant, il est encore très rare que les entreprises publiques soient soumises à des obligations supplémentaires spécifiques concernant la gestion des risques, comme celle de faire procéder régulièrement à un examen externe.

### Encadré 5.7. **Grands principes de la gestion du risque dans les entreprises publiques australiennes (GBE)**

Les administrateurs doivent mettre en place au sein de l'entreprise des processus et des pratiques de gestion des risques liés à l'exploitation.

Les administrateurs doivent informer les ministres actionnaires des stratégies de gestion des risques en formulant ces stratégies dans les plans d'entreprise et les rapports d'étape, ainsi que d'autres rapports si nécessaire.

En outre, les plans d'entreprise et les rapports d'étape doivent contenir une déclaration du conseil d'administration confirmant le bien-fondé de la politique et des pratiques de gestion des risques en vigueur ainsi que l'utilisation des systèmes et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre cette politique et ces procédures.

L'État actionnaire étant très attentif au risque commercial, il convient de limiter comme suit les engagements et/ou l'exposition financière des entreprises publiques :

- dans des circonstances normales, une entreprise publique ne doit recourir aux instruments financiers dérivés qu'à des fins de couverture ;
- les ministres actionnaires peuvent demander au conseil d'administration de mettre en place un plan de gestion des risques, dont la teneur doit être convenue au cas par cas.

En règle générale, l'État ne doit pas garantir formellement le passif des entreprises publiques :

- les garanties accordées dans le passé continuent de s'appliquer aux emprunts existants jusqu'à leur échéance, afin de protéger les intérêts des investisseurs ;
- la loi d'habilitation des entreprises publiques du secteur financier prévoit actuellement des garanties publiques pour la plupart des obligations de ces entreprises.

Source : *Governance Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises*, juin 1997.

## Notes

1. La politique de l'État actionnaire, 2004, Regeringskansliet p. 2.
2. L'État actionnaire, rapport 2004, p. 7.
3. Réponse du Royaume-Uni au questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.
4. « *Financial Performance of Government Trading Enterprises 1998-99 to 2002-2003* », Document de recherche de la commission australienne de la productivité, chapitre 6 concernant le suivi des performances.

5. À la suite des recommandations formulée par R. Humphry dans « *Review of GBE Governance Arrangements* », mars 1997.
6. R. Humphry, « *Review of GBE Governance Arrangements* », mars 1997, p. 33.
7. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *La Régie des sociétés d'État*, pp. 18-91.
8. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *La Régie des sociétés d'État*, pp. 18-91.
9. Report 372, « *Corporate Governance and Accountability Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprise* », Joint committee of Public Accounts and Audit, 1999, chapitre 5.
10. « *Financial Performance of Government Trading Enterprises 1998-99 to 2002-2003* », document de recherche de l'*Australian Government Productivity Commission*, 2004, p. 62.
11. « *Règles de gouvernance régissant les relations de l'Agence des participations de l'État et des Entreprises à participation d'État* », 2004, par. 2.1 et 2.2.
12. Voir Mary Shirley, Banque mondiale, « *Why Performance Contracts for State-Owned Enterprises Haven't Worked* », document présenté lors d'une conférence OCDE/Development Research Center/BAD sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Chine, janvier 2000.
13. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-25.
14. Rapport annuel sur les entreprises publiques, 2003, Regeringskansliet, p. 17.
15. C'est par exemple le cas pour le rapport intitulé « *Annual Reporting In the Public Sector* », Queensland Public Accounts Committee, Australie, 2001.
16. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *La Régie des sociétés d'État*, points 18-26 et 18-27.
17. *Owner's expectations manual*, CCMAU Nouvelle-Zélande, 2002, section 6.6.
18. *Draft Ownership Policy*, 22/05/2003.
19. Report 372, *Corporate Governance and Accountability Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises*, Joint Committee of Public Accounts and Audit, 1999, p. 78.
20. Rapport Annuel au Parlement, *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts*, Secrétariat du Conseil au Trésor du Canada, 2003.
21. *The Norwegian Government Policy for Reduced and Improved State Ownership*, d'après le Livre blanc n° 22 2001-02, ministère du Commerce et de l'Industrie, 2002.
22. Réponse de la Nouvelle-Zélande au *Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*.
23. « *Financial Performance of Government Trading Enterprises 1998-99 to 2002-2003* », Australian Government Productivity Commission Research Paper, 2004, pp. 38-39.
24. Norme d'audit australienne AUS 806 (*Australia Auditing Standard AUS 806*), citée par « *Financial Performance of Government Trading Enterprises 1998-99 to 2002-2003* », Australian Government Productivity Commission Research Paper, 2004, p. 44.
25. Citation de l'ancien secrétaire d'État au Budget et ancien président d'EDF, Edmond Alphandéry, lors de son audition devant la Commission parlementaire, Rapport

- Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, partie II, pp. 18 et 33.
26. Citation de l'ancien directeur général de la CDC (Caisse des dépôts et consignations), Daniel Lebègue, lors de son audition devant la Commission parlementaire, *Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision »*, juillet 2003, Assemblée nationale, partie II, p. 19.
27. Citation du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Francis Mer, lors de son audition devant la Commission parlementaire, *Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision »*, juillet 2003, Assemblée nationale, partie II, p. 30.
28. *Owner's Expectations Manual*, section 5.1, CCMAU Nouvelle-Zélande.

PARTIE I  
*Chapitre 6*

**Le conseil d'administration  
de l'entreprise publique**

Les pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreux à engager de profondes réformes visant à professionnaliser les conseils des entreprises publiques et à leur conférer davantage d'autonomie. À cette fin, ces réformes cherchent à limiter l'ingérence politique et à renforcer l'indépendance et les compétences des conseils d'administration *via* des procédures de nomination structurées et fondées sur les qualifications personnelles. Elles ont restauré la responsabilité des conseils dans des domaines critiques tels que le suivi de la gestion et l'orientation stratégique et mettent en place des procédures d'évaluation plus systématiques. Les formules de rémunération évoluent également pour refléter plus étroitement les responsabilités et la charge de travail.

Pendant, dans un certain nombre de pays de l'OCDE, les conseils d'administration des entreprises publiques ont toujours tendance à être pléthoriques et encombrés par un nombre excessif de représentants de l'État, qui manquent souvent de perspective commerciale et d'indépendance. Le conseil d'administration est parfois privé de certaines de ses fonctions essentielles au bénéfice des ministres actionnaires ou de la direction. Enfin, la présence de représentants des salariés peut dans certain cas transformer les conseils en arène de négociation politique, d'autant que le personnel des entreprises publiques est souvent aussi le plus syndicalisé.

Ce chapitre examine les principales caractéristiques des conseils d'administration des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE. Tout d'abord, il décrit la composition des ces conseils, en soulignant l'importance et la nature variables de la représentation de l'État au sein de ces instances, ainsi que leur niveau d'indépendance. Il analyse ensuite les grandes lignes de la procédure de nomination, puis se penche sur les principales fonctions et responsabilités des conseils et détaille leurs faiblesses, en mettant particulièrement l'accent sur leur capacité de désigner les directeurs généraux. Il décrit aussi le fonctionnement de ces conseils, en mentionnant les recommandations existantes et en jugeant leurs pratiques dans les domaines de l'évaluation et de la création de comités spécialisés. Enfin, il traite des tendances concernant la rémunération des membres du conseil d'administration des entreprises publiques.

## Structure et taille des conseils

Les conseils d'administration des entreprises publiques sont généralement structurés sur le modèle de ceux des autres sociétés par actions.

Dans les pays où le système à un seul organe prédomine, comme la **Nouvelle-Zélande** ou le **Royaume-Uni**, les entreprises publiques comptent aussi un seul conseil. De même, dans les pays caractérisés par un système à deux organes, les entreprises publiques sont dotées d'un conseil de surveillance et d'un directoire, comme en **Allemagne**, en **Autriche**, en **République slovaque** et dans les **pays scandinaves**. En **Norvège**, il existe un système de conseil unique, mais les grandes entreprises publiques peuvent avoir une assemblée de surveillance comptant de 12 à 24 membres.

Dans de nombreux pays, les conseils d'administration des entreprises publiques comportent un grand nombre de membres. C'est par exemple le cas en **France**, où ils ont pu compter jusqu'à 30 membres, notamment en raison de la structure « tripartite » introduite par la loi de 1983 relative à la démocratisation du secteur public (voir plus bas).

Pendant, l'effectif des conseils d'administration a généralement tendance à se réduire depuis quelques années. En **Suède** et en **Nouvelle-Zélande**, le conseil d'administration d'une entreprise publique a été ramené à 7 personnes en moyenne. Certains pays ont même fixé un plafond (tableau 6.1), comme la **Corée**, où la loi générale de 1983 sur l'administration des entreprises à participation publique limite à 15 personnes l'effectif des conseils.

Tableau 6.1. **Nouvelles limites pour la taille des conseils d'administration des entreprises publiques**

	Minimum	Maximum	Moyenne
Grèce	7	13	
Corée		15	
Mexique	5	15	
Nouvelle-Zélande	2	9	7
Suisse	2	9	

Source : Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

## Composition des conseils

La composition des conseils d'administration des entreprises publiques diffère largement d'un pays à l'autre suivant l'influence relative de l'État, la présence de représentants des salariés et la place des experts du secteur privé et des membres « indépendants ».

### Les représentants de l'État

La représentation de l'État constitue la principale caractéristique des conseils d'administration des entreprises publiques. L'ampleur et la nature de la représentation de l'État sont très variables. L'État peut être représenté par des fonctionnaires du ministère actionnaire ou des ministères sectoriels, ainsi

que par des personnalités « extérieures » du secteur privé ou d'autres origines (universitaires, experts, etc.). Nous nous concentrons ici sur les représentants de l'État en tant que tel, c'est-à-dire les personnes déléguées par les ministères actionnaires.

La représentation de l'État au sein des conseils d'administration des entreprises publiques peut être nulle ou au contraire monopoliser la quasi-intégralité de cet organe :

- Dans certains pays, les conseils des entreprises publiques ne comptent aucun représentant de l'État. Ces pays suivent habituellement un modèle centralisé, comme c'est le cas au **Danemark**, en **Norvège**, aux **Pays-Bas**, et aussi au **Royaume-Uni** pour les entreprises publiques entièrement contrôlées par l'État. En **Australie**, aucun fonctionnaire ne peut être nommé au conseil d'administration d'une entreprise publique, sauf circonstances exceptionnelles. C'est également le cas en **Corée**, où aucun représentant direct de l'État ne participe aux conseils d'administration.
- Dans de nombreux pays, les conseils n'accueillent qu'un ou deux représentants de l'État, indépendamment de l'ampleur de la participation publique. C'est le cas de la **Suède** et de **l'Allemagne** (1 ou 2 maximum), ou de la **Finlande** pour la plupart des entreprises publiques. Il en va de même au **Royaume-Uni**, quand l'État n'est pas l'actionnaire unique; il y a des représentants de l'État dans trois sociétés (QinetiQ, NATS, Partnerships UK). En **Italie**, suite à une révision récente des pouvoirs attachés aux actions spécifiques, le ministère des Finances, en accord avec le ministère des Activités productives, nomme un membre au conseil d'administration des entreprises publiques avec statut d'observateur et sans droit de vote. Dans certains pays caractérisés par un modèle dual, chaque ministère actionnaire est représenté. En **Grèce**, par exemple, le ministère de l'Économie et des Finances et les ministères sectoriels siègent au conseil.
- Dans de nombreux cas, la représentation de l'État est proportionnelle à sa participation : c'est le cas en **Autriche**, en **République tchèque**, en **Nouvelle-Zélande** pour les entreprises publiques dans lesquelles l'État est minoritaire, et en **Espagne**.
- La représentation de l'État peut aussi correspondre à un pourcentage fixe : par exemple un tiers en **France** pour certaines entreprises publiques ou au moins 50 % au **Mexique**. Dans le cas du **Mexique**, le président du conseil d'administration doit également être un représentant de l'État, issu de l'agence publique ou du ministère chargé de l'actionnariat d'État.
- Enfin, dans quelques pays, tous les membres à l'exception du président sont des représentants de l'État.

Il n'existe aucun lien évident entre le modèle d'actionnariat et l'ampleur de la représentation de l'État au sein des conseils des entreprises publiques,

comme le montre le tableau 6.2. Cependant, dans les pays où prédomine le système dual, l'État a tendance à être davantage représenté. Dans quelques-uns d'entre eux néanmoins, l'État est totalement absent des conseils. On dénombre également quelques pays à modèle centralisé où l'État est fortement représenté (**France** et **Espagne**) et des pays à modèle sectoriel où l'État est faiblement représenté (**Royaume-Uni**).

Tableau 6.2. **La représentation de l'État au conseil d'administration selon le modèle d'actionariat**

	Modèle sectoriel	Modèle dual	Modèle centralisé
Pas de représentation de l'État		Corée Australie <sup>2</sup>	Danemark Norvège Pays-Bas
1 ou 2 représentants de l'État	Finlande Allemagne	Italie Grèce	Suède
En proportion de la participation ou pourcentage fixe	République slovaque	République tchèque <sup>1</sup> Autriche <sup>2</sup> Nouvelle-Zélande Mexique	Espagne France
Intégralité du conseil		Turquie	

1. La République slovaque et la République tchèque se situent entre le modèle dual et le modèle sectoriel.

2. L'Autriche se situe entre le modèle dual et le modèle centralisé.

Source : Réponses au Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques dans les pays de l'OCDE.

Les règles relatives à la composition des conseils peuvent imposer que l'État soit représenté par des fonctionnaires appartenant aux entités ou ministères concernés, comme c'est le cas au **Mexique**. Elles se bornent aussi parfois à donner à l'État le droit, via l'entité actionnaire, de désigner ses représentants, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou non, comme en **Italie**, en **Pologne** et en **Allemagne**. Dans les cas où l'État désigne des représentants qui n'appartiennent pas à l'administration, nous les considérons comme des membres externes ou indépendants et les traitons comme tels dans ce qui suit.

En **Pologne** aussi, les représentants de l'État au conseil de surveillance doivent subir avec succès un examen spécifique pour pouvoir exercer ces fonctions (encadré 6.1).

### **Les représentants des salariés**

La deuxième différence importante dans la composition des conseils des entreprises publiques tient à la présence et au nombre des représentants des salariés (tableau 6.3).

- Dans la plupart des cas, la présence de représentants des salariés au sein des conseils découle de la pratique habituelle des sociétés par actions dans

### Encadré 6.1. **L'expérience polonaise : un examen spécifique pour les administrateurs d'État au sein des conseils des entreprises publiques**

Domaines de compétences des candidats souhaitant représenter le Trésor polonais au conseil de surveillance des entreprises publiques :

- Droit : droit civil, droit commercial, droit du travail, droit des faillites et procédures judiciaires de conciliation, procédures de transformation en société commerciale.
- Gouvernement d'entreprise : rôle des conseils, assemblées générales annuelles,...
- Affaires : gestion, marketing, plan d'entreprise, comptabilité, finance d'entreprise, méthodes de valorisation, restructurations, aides d'État.

Les personnes qui réussissent cet examen reçoivent un certificat spécial et sont enregistrées dans une base de données. Cette dernière contient actuellement 34 320 noms pour 4 952 postes au total.

Le Trésor organise à l'intention des administrateurs une formation en économie, en droit et en gouvernement d'entreprise. Il organise également une réunion annuelle consacrée à la présentation des rapports financiers.

Source : Réponse de la Pologne au Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2004.

les pays concernés, et des obligations prévues dans le droit des sociétés. C'est le cas en **Autriche**, en **République tchèque**, en **Suède**, en **Finlande**, en **Norvège**, au **Danemark** et en **Allemagne**.

- Dans les anciens pays socialistes, cette obligation résulte du droit des privatisations. C'est notamment le cas en **Pologne**, où les représentants des salariés comptent pour 40 pour cent des conseils de surveillance des entreprises du Trésor. En **République slovaque**, les salariés des entreprises publiques élisent la moitié du conseil de surveillance, alors que les salariés des sociétés anonymes n'en élisent qu'un tiers.
- Dans certains autres cas, des lois spéciales imposent un nombre ou un pourcentage précis de représentants des salariés : c'est le cas en **Espagne**, en **France** (où il est compris entre deux membres et le tiers du conseil), en **Grèce** et en **Suisse**. En **Grèce**, le conseil de chaque entreprise publique doit compter deux représentants des salariés. En **Suisse**, deux des neuf membres dans trois des quatre entreprises publiques fédérales doivent être des représentants des salariés. En **France**, aux termes de la loi de 1983 relative de démocratisation du secteur public, un tiers du conseil doit être constitué de représentants du personnel. En vertu de cette loi, les

Tableau 6.3. **Représentation des salariés dans les conseils des entreprises publiques**

	Comité d'entreprise	Représentation au conseil d'administration	
		Entreprises publiques	Sociétés privées cotées
<b>Autriche</b>	Oui <sup>1</sup>	Un tiers des membres <sup>2</sup>	
<b>Belgique</b>	Oui	Non	
<b>République tchèque</b>	Oui <sup>1</sup>	Un tiers des membres	
<b>Danemark</b>	Oui	De deux membres à un tiers des membres	
<b>Finlande</b>	Oui	Fixée par convention collective	
<b>France</b>	Oui	Deux représentants du comité d'entreprise (sans droit de vote) ou : De trois à un tiers des membres      Deux à trois membres pour les sociétés privatisées; un tiers au plus des membres pour les autres (facultatif)	
<b>Allemagne</b>	Oui <sup>1</sup>	Entre un tiers et la moitié des membres (selon la taille de l'entreprise), élection du président par les actionnaires  Charbonnages et sidérurgie : nomination du directeur du personnel dans le cadre du directoire	
<b>Grèce</b>	Oui	Deux à trois membres	Non
<b>Hongrie</b>	Oui <sup>1</sup>	Un tiers des membres (pour les entreprises de plus de 200 salariés)	
<b>Irlande</b>	Non	Considérée comme meilleure pratique	Non
<b>Italie</b>	Non	Non (loi constitutionnelle non entrée en vigueur)	
<b>Luxembourg</b>	Oui	Du tiers à la moitié des membres	
<b>Corée</b>	Oui	Non	
<b>Pays-Bas</b>	Oui	Le comité d'entreprise nomme des membres du conseil de surveillance	
<b>Norvège</b>	Oui	Fixée en fonction de la taille de l'entreprise et/ou en accord avec les salariés	
<b>Pologne</b>	Oui <sup>1</sup>	Deux à deux cinquièmes des membres      Deux à deux cinquièmes des membres (sauf stipulation différente)	
<b>Portugal</b>	Oui	Non (loi constitutionnelle non entrée en vigueur)	
<b>République slovaque</b>	Oui	La moitié des membres	Le tiers des membres
<b>Espagne</b>	Oui	Deux membres	Non
<b>Suède</b>	Oui <sup>1</sup>	Deux à trois membres	
<b>Suisse</b>	Non	Un à deux (Poste, Swisscom, SBB)	
<b>En Australie, au Canada, au Japon, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, en Turquie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, la législation ne prévoit pas de comité d'entreprise ou de représentation des salariés au conseil d'administration.</b>			

1. Y compris les droits de cogestion

2. Ce terme se réfère aux membres du conseil d'administration dans les sociétés à conseil unique et à ceux du conseil de surveillance dans les sociétés à structure duale.

Source : TUAC, ISE (Institut syndical européen) et EIRO (Observatoire européen des relations industrielles).

représentants des salariés encourent une responsabilité atténuée et, d'une façon générale, le statut et les obligations des administrateurs sont différenciés selon la catégorie à laquelle ils appartiennent.

La présence de représentants des salariés s'explique par les mêmes raisons que dans le cas des entreprises cotées, les pays qui imposent cette présence aux entreprises publiques étant toutefois bien plus nombreux que ceux qui font de même pour les entreprises privées. L'objectif est de renforcer la responsabilité vis-à-vis des salariés considérés en tant que parties prenantes. Cette représentation du personnel au sein des conseils donne aux salariés l'occasion d'examiner et de négocier les nouvelles stratégies tout en gardant à l'esprit les objectifs financiers généraux et l'obligation de service. Elle vise également à faciliter la communication entre les salariés et le directeur général ainsi qu'avec les hauts dirigeants. Enfin, et surtout, elle peut constituer pour les membres extérieurs une source directe d'informations sur la situation de l'entreprise publique.

Cependant, comme dans le cas des entreprises privées, les avantages de la représentation des salariés sont débattus. Certaines entreprises publiques y tiennent, car elles souhaitent servir d'exemple pour la mise en œuvre des bonnes pratiques de politique sociale et d'emploi. Cette présence est aussi renforcée *de facto* par le poids historique des syndicats dans le secteur public. Les avantages de cette représentation dépendent fortement de facteurs critiques tels que la compétence et l'indépendance des représentants des salariés ainsi que le respect des obligations de confidentialité. Ils sont aussi fonction du degré d'acceptation de la part du conseil d'administration et de la direction ainsi que de leur coopération avec ces organes.

Le rôle des salariés au sein des conseils des entreprises publiques tient également à leur place de plus en plus importante en tant qu'actionnaires, particulièrement dans les entités partiellement privatisées, où divers dispositifs de participation des salariés ont été introduits. Les effets de cette participation des salariés ne sont pas évidents, comme en témoigne l'examen des plans d'actionnariat dans une étude de l'OCDE<sup>1</sup>.

### **Membres indépendants des conseils d'administration des entreprises publiques**

La troisième caractéristique essentielle des conseils d'administration des entreprises publiques réside dans leur degré variable d'indépendance. « *L'indépendance est un facteur clé de l'efficacité et de l'efficience du fonctionnement des conseils d'administration. Les conseils doivent pouvoir s'acquitter de leurs obligations en toute autonomie et indépendance et ne pas subir l'ingérence quotidienne des ministères*<sup>2</sup>. » Le degré d'indépendance des conseils des entreprises publiques dépendra donc en partie de la proportion et des caractéristiques de la représentation de l'État et des salariés (voir ci-dessus).

La présence d'administrateurs indépendants varie largement d'un pays à l'autre, tout comme la conception de l'indépendance :

- Dans quelques pays, comme l'**Espagne** et la **Turquie**, il n'y a pas de membres indépendants.
- Dans de nombreux pays, un certain pourcentage d'administrateurs doivent être indépendants. Ainsi, la **Grèce** impose qu'au moins 30 pour cent des membres du conseil soient des non-dirigeants, dont 2 doivent être indépendants, sauf lorsque les actionnaires minoritaires sont représentés. En **France**, un tiers du conseil doit être composé de « personnalités qualifiées », censées être indépendantes de l'État et de la direction. En **Corée**, au moins la moitié des membres du conseil des entreprises à participation publique doivent provenir de l'extérieur, c'est-à-dire doivent être des administrateurs non dirigeants qui sont censés être indépendants, même si la notion d'indépendance n'est pas définie. En **République slovaque**, le conseil d'administration doit être composé en majorité de membres indépendants.
- Dans certains pays, les entreprises publiques se conforment aux meilleures pratiques définies par les codes, lois ou règlements concernant la gouvernance des sociétés cotées. On en a l'exemple au **Royaume-Uni**, où ces entreprises utilisent comme référence le Combined Code on Corporate Governance, qui recommande la présence d'une majorité d'administrateurs indépendants dans les conseils des grandes sociétés.
- Enfin, dans un certain nombre de pays, la plupart, voire tous les membres du conseil, sont indépendants. En **Scandinavie**, aux **Pays-Bas**, en **Autriche**, en **Allemagne**, en **Australie** ou en **Nouvelle-Zélande**, la plupart des membres (hormis les représentants des salariés) sont issus du secteur privé, même s'ils sont désignés par l'entité propriétaire. De plus, ces pays ont une définition plus stricte de l'indépendance.

Lorsqu'une proportion de représentants indépendants ou un niveau général d'indépendance sont imposés, ce n'est pas toujours selon des modalités claires. De plus, lorsque l'indépendance est requise et définie, il existe rarement des mécanismes spécifiques de contrôle et de sanction.

- Dans certains pays, comme la **Nouvelle-Zélande**, l'indépendance concerne exclusivement les administrateurs non dirigeants.
- Dans d'autres pays, l'indépendance vaut à la fois vis-à-vis de la direction et des relations d'affaires. C'est le cas en **Australie** et en **Norvège**, où les experts du secteur privé ne sont pas censés entretenir de relations d'affaires ou travailler dans une entreprise concurrente. En **Grèce**, l'administrateur indépendant ne doit être ni dirigeant, ni président du conseil, ne doit pas avoir de relations commerciales ou professionnelles avec la société et ne pas être le parent au premier ou deuxième degré ni le conjoint d'un administrateur dirigeant, d'un dirigeant ou d'un actionnaire majoritaire.

- Enfin, certains pays comme l'**Australie** ont une approche plus large de l'indépendance des conseils. Ils prennent en considération non seulement l'indépendance des membres, mais aussi la séparation entre le président du conseil d'administration et le directeur général. C'est au conseil d'administration qu'il incombe de choisir le directeur général, mais les ministres responsables doivent être consultés.

En **France**, la loi de démocratisation du secteur public de 1983 impose un conseil tripartite, composé d'un tiers de représentants directs de l'État, comme indiqué ci-dessus, d'un tiers de représentants des salariés et d'un tiers de « personnalités qualifiées ». Les membres de ces deux dernières catégories ont un statut hybride, car ils sont *de facto* désignés par l'État, et dans certains cas, peuvent également être des fonctionnaires – mais ne doivent pas être en activité<sup>3</sup>, ou faire partie de l'administration chargée de gérer la participation – notamment des professeurs d'université ou des chercheurs. En raison de ce statut hybride, ils se considèrent et sont considérés comme des représentants indirects de l'État. Ce sentiment est encore exacerbé par la tendance de l'État à estimer qu'en qualité d'actionnaire de contrôle, il devrait être majoritaire au conseil d'administration, alors qu'il ne désigne qu'un tiers de ses membres. Il utilise donc à dessein ces « personnalités qualifiées » comme des représentants indirects. De plus, ces membres ont souvent des conflits d'intérêts avec les entreprises publiques, car ils représentent parfois les clients ou les fournisseurs de ces dernières<sup>4</sup>. Par conséquent, dans de nombreux cas, ces « personnalités qualifiées » ne peuvent pas vraiment être considérées comme indépendantes.

Il est possible de mettre en place certains mécanismes afin de renforcer l'indépendance des conseils des entreprises publiques. On peut par exemple fixer une durée pour le mandat d'administrateur (habituellement de 3 à 5 ans), avec possibilité de révocation uniquement pour motif grave. En **Grèce**, les membres indépendants peuvent présenter, individuellement ou collectivement, leur propre rapport devant l'assemblée générale ordinaire lorsqu'ils le jugent nécessaire.

### **Autre représentation spécifique**

Très rares sont les pays qui facilitent la représentation des actionnaires minoritaires par un système de vote cumulatif. C'est le cas en **Italie**, où un système spécial d'élection par cumul de votes (« voto di lista ») confère aux actionnaires minoritaires des droits de vote disproportionnés (encadré 2.13).

Quelques pays ont adopté une politique volontariste en faveur de la représentation des femmes au conseil d'administration. C'est le cas en **Suède** et en **Norvège**, où respectivement 50 et 40 pour cent des membres des conseils doivent être des femmes, ainsi qu'en **Finlande**. En **Suède**, « les pouvoirs publics

visent une répartition égale entre hommes et femmes ». Le niveau intermédiaire de 40 pour cent a été atteint en mai 2003<sup>5</sup>.

Certains autres pays, comme le **Canada**, ont introduit des obligations supplémentaires, par exemple en termes d'origine géographique ou de représentation des minorités. Tout en favorisant un élargissement du gisement de candidats, une telle politique risque de privilégier la diversité des conseils au détriment des compétences et des capacités des administrateurs. C'est la critique que l'on entend au **Canada**, où les conseils d'administration des sociétés affichent un pourcentage élevé de femmes et un bon équilibre géographique, mais manquent dans certains cas de compétences et de capacités essentielles<sup>6</sup>.

En résumé, dans environ la moitié des pays de l'OCDE, tout en étant d'une composition très variable, les conseils des entreprises publiques restent fortement dominés par l'État et manquent d'indépendance. De plus, la représentation des salariés y est plus fréquente que dans les sociétés privées cotées. Ces caractéristiques résultent de procédures de nomination toujours marquées par une forte influence politique. Par conséquent, dans ces conseils, les compétences et l'orientation commerciale qu'exige la gestion des entreprises font souvent défaut.

## La procédure de nomination

Dans nombre de pays de l'OCDE, les entités actionnaires considèrent comme fondamental et prioritaire que les entreprises publiques disposent d'un conseil d'administration qualifié. Dans la pratique, la désignation du conseil est quelquefois complexe et manque aussi de transparence. L'entité actionnaire n'est pas toujours le principal organe de décision pour la nomination du conseil et, plus particulièrement, des représentants de l'État qui y siègeront. De nombreux ministères et d'autres instances publiques peuvent être concernés, surtout lorsque le modèle d'organisation est dual, et il est fréquent que de fortes pressions politiques s'exercent. Rares sont les pays qui ont mis en place des procédures clairement définies.

### **Influence politique**

Les principales caractéristiques du processus de désignation en fonction des différents modèles d'organisation de la fonction actionnariale sont les suivantes :

- Dans le modèle centralisé, l'entité actionnaire est souvent seule en charge de la nomination du conseil, à savoir de ses propres représentants, le cas échéant, et des autres membres « indépendants ». Les représentants des pouvoirs publics sont alors peu nombreux (dans la plupart des cas un ou deux) et généralement issus de l'entité actionnaire elle-même.

- Dans les autres modèles (dual et décentralisé), les représentants des pouvoirs publics sont souvent nommés par les ministères sectoriels, mais le feu vert du conseil des ministres est habituellement nécessaire avant la décision finale. Il arrive également que ces représentants soient désignés par décret du Premier ministre ou d'un ministre. Il s'agit souvent d'une décision collective du ministère sectoriel et du gouvernement, qui donne quelquefois lieu à un cycle de négociations complexes entre les différents organes publics concernés. C'est ce qui se passe en **Australie** (encadré 6.2), où la GBPFAU conseille officieusement le ministre quand celui-ci examine les candidatures possibles au poste d'administrateur.
- Dans le modèle dual, c'est fréquemment au ministère centralisateur qu'il appartient de désigner les représentants autres que ceux de l'État.

### Encadré 6.2. Procédure de nomination des conseils d'administration des entreprises publiques en Australie

« Les conseils d'administration [des entreprises publiques] doivent être composés de personnes représentant un éventail de compétences appropriées, qui sont désignées sur la base de leur capacité individuelle à contribuer au bon équilibre des compétences au sein du conseil, notamment dans les domaines du commerce, de la finance, de la comptabilité, du droit, du marketing, des relations du travail et du management, ainsi qu'à la réalisation des objectifs [de l'entreprise publique] ». Les membres des conseils des entreprises publiques seront désignés selon les modalités suivantes :

- Le président du conseil, *via* ce dernier, communique aux ministères actionnaires une liste de candidates.
- Les ministères actionnaires peuvent nommer une personne ne faisant pas partie de celles proposées.
- Les ministères actionnaires consultent le Premier ministre et le ministre des Finances pour toutes les nominations des membres du conseil.
- Les membres du conseil ont généralement un mandat de trois ans, les administrateurs sortants ayant le droit de figurer sur la liste des candidats.

Source : *Governance Arrangements for Commonwealth GBEs*, juin 1997, section 3.4, p. 8.

Dans plusieurs pays de l'OCDE, la nomination du conseil subit de fortes influences politiques, qui, souvent, dégénèrent en « ingérence ». Celle-ci se traduit, au niveau de la procédure de nomination elle-même, par des négociations politiques complexes entre différents organes gouvernementaux, ou par des nominations directes de personnalités politiques. Cet aspect est fréquemment considéré comme l'un des principaux points faibles du

gouvernement des entreprises publiques. En effet, « *trop souvent, les conseils des entreprises publiques sont composés de personnes choisies pour leur allégeance politique plutôt que pour leur sens aigu des affaires*<sup>7</sup> » :

- Dans un certain nombre de cas, il existe une dimension politique directe, avec l'intervention du Conseil des ministres, voire du président, comme en **France** pour les présidents et directeurs généraux de certaines grandes entreprises publiques.
- Les personnes nommées pour des raisons politiques sont parfois en surnombre au sein des conseils des entreprises publiques. Ainsi, en **Finlande**, le « *soutien relatif des partis parlementaires devient le critère fondamental de la composition des conseils de surveillance* » des entreprises publiques, « *l'État [...] ayant adopté au début des années 90 le principe selon lequel les groupes parlementaires des partis représentés à la chambre basse nomment leurs représentants aux conseils de surveillance des entreprises publiques*<sup>8</sup> ».
- Dans les situations les plus extrêmes, même la nomination des administrateurs ne représentant pas l'État résulte de tractations entre les ministères concernés, faisant parfois intervenir des commissions ou des organes spécifiques.
- À l'inverse, certains pays, tels que la **Norvège**, excluent explicitement la présence de parlementaires, de ministres et de secrétaires d'État dans les conseils des entreprises publiques. Il en va de même en **Allemagne**, sauf en ce qui concerne les personnes ayant le rang de « *Staatsketär* », qui peuvent être nommés aux conseils d'administration des entreprises publiques s'ils ne sont pas membres du Parlement.

Les questions et préoccupations suscitées par la nomination de fonctionnaires parmi les membres du conseil, en particulier de vice-ministres, ont fait l'objet d'études, par exemple en ce qui concerne les sociétés de la Couronne au **Canada**<sup>9</sup>. Ces interrogations ont trait à la présence aux réunions, à la pratique consistant à se faire représenter par des suppléants, aux éventuels conflits d'intérêts avec d'autres fonctions, ainsi qu'à l'attitude déférente des autres membres du conseil, qui ont tendance à voir en ces vice-ministres des porte-parole directs du gouvernement. L'étude considérée conclut notamment à la nécessité d'un contrôle permanent et étroit du rôle et de la participation des fonctionnaires au sein des conseils des entreprises publiques.

Certains pays de l'OCDE tentent de réfréner l'ingérence politique dans la désignation des conseils, car une telle intervention est souvent perçue comme un sérieux obstacle au professionnalisme de ces organes. La **Corée**, par exemple, a engagé de vastes réformes destinées à limiter la nomination, pour des raisons politiques ou en récompense pour leur carrière, de militaires ou de hauts responsables administratifs à la direction, puis au conseil, des entreprises publiques (encadré 6.3). Ces efforts se heurtent toutefois à une vive résistance,

### **Encadré 6.3. Atténuer l'influence politique sur la direction des entreprises publiques et ses conséquences pour les conseils d'administration en Corée du Sud**

Les entreprises publiques ont toujours joué un rôle capital dans l'économie coréenne, mais, depuis les années 70, un ensemble de réformes a été lancé pour améliorer leur productivité et, par là-même, leur compétitivité. La plus importante réforme, la loi générale sur l'administration des entreprises publiques date de 1983. Destinée à renforcer l'arsenal législatif en remplaçant tous les textes antérieurs, elle a changé le mode de gouvernement de ces entreprises. Les grands principes qui y sont énoncés – autonomie, obligation de rendre des comptes et efficience – modifient la quasi-totalité des aspects de la direction ainsi que de la surveillance de ces entreprises.

Cette réforme est partie du constat que les résultats des entreprises publiques pâtissaient du contrôle étroit de l'État. De fait, le pouvoir politique coréen pouvait nommer des dirigeants venant de l'extérieur de l'entreprise et, ce faisant, agissait sur la base de considérations politiques au lieu de tenir compte des compétences ou des aptitudes des candidats. Ces nominations « parachutages » représentaient également une menace pour l'état d'esprit du personnel, qui voyait ses possibilités de promotion réduites. Pour toutes ces raisons, la loi dispose désormais que les dirigeants doivent être choisis parmi le personnel, à l'exception du directeur général, que le président du pays continue de désigner sur recommandation du ministère de tutelle. Cette loi incarne un compromis dans la mesure où les directeurs généraux, mais pas tous les dirigeants de l'entreprise, restent assujettis au pouvoir politique. Elle pose toutefois problème au sens où car, en interdisant la sélection de cadres extérieurs sur décision politique, elle entrave aussi le recrutement d'individus de valeur issus de l'extérieur.

Véritable solution de compromis, cette loi a eu un effet contre-productif sur les conseils d'administration. En attestent les changements mis en place au niveau de la structure de ces organes de manière à prendre en considération les intérêts d'officiers militaires à la retraite et de fonctionnaires qui exerçaient auparavant des fonctions de dirigeant dans les entreprises publiques. La nouvelle loi a fait naître un nouveau type de conseil, doté de fonctions plus stratégiques, dissociées des responsabilités de gestion. Les membres non exécutifs du conseil peuvent ainsi être recrutés à l'extérieur (parmi les catégories mentionnées plus haut) sans que les résultats de l'entreprise soient compromis. Chaque conseil doit comporter 10 membres au maximum, dont son président, le directeur général, un représentant du Comité de planification économique et un du ministère de tutelle, ainsi que des personnes disposant de compétences particulières. Le directeur général et le président du conseil sont désignés par le président coréen. Les autres membres

### Encadré 6.3. **Atténuer l'influence politique sur la direction des entreprises publiques et ses conséquences pour les conseils d'administration en Corée du Sud (suite)**

sont, eux, nommés par le ministre de tutelle, sur recommandation du président du conseil. Pour décourager les « parachutages », il a été décidé de verser une très faible rémunération aux membres des conseils, qui peuvent seulement se faire rembourser leurs frais.

Après 1983, les entreprises publiques coréennes ont gagné en indépendance, car leurs dirigeants ont acquis davantage d'autonomie. L'État s'est dès lors cantonné à fixer leurs objectifs et à évaluer leurs performances, en n'exerçant plus de contrôle formel sur le mode de réalisation des objectifs. De surcroît, la loi générale sur l'administration des entreprises publiques donne à celles-ci le pouvoir d'établir leurs programmes budgétaires en se conformant simplement à des lignes directrices communes, sans avoir à soumettre les projets au ministère de tutelle. En outre, ces entreprises ont obtenu le droit de décider elles-mêmes leurs achats de biens, qui relevaient jusqu'alors de l'échelon central. Enfin, un organisme central de vérification et d'inspection a été instauré. Il est seul habilité à réaliser des audits externes.

Source : Mako et Zang, « Exercising ownership rights in state owned enterprise groups: what China can learn from international experience », 2002, p. 20 ; Lim, « Public enterprise reform and privatisation in Korea: Lessons for developing countries », 2003, p. 6.

tant à l'intérieur du gouvernement que de la part des partis politiques, qui, à juste titre, considèrent ces nominations comme un moyen essentiel d'influer sur les stratégies des entreprises publiques.

Certains autres pays recourent à une procédure particulière, inspirée du mode général de nomination aux emplois publics, pour réduire les interventions à caractère politique. C'est par exemple le cas au **Royaume-Uni**, où les membres des conseils d'administration des entreprises publiques sont désignés (ou confirmés) par le ministère actionnaire. Mais cela se fait conformément au « *code des pratiques de l'État britannique en matière de nominations dans les ministères* » ; ce sont des principes directeurs de nomination aux emplois publics, qui mettent l'accent sur la transparence et la cohérence de la procédure de sélection. Cette dernière est du ressort de l'Office du commissaire aux emplois publics, sachant que le président de l'entreprise publique concernée est membre du panel qui choisit les autres membres du conseil.

### **Procédures structurées et reposant sur les compétences**

Dans plusieurs pays, il existe une politique formelle pour la désignation d'experts compétents et indépendants issus du secteur privé, sélectionnés d'après leur expérience du monde de l'entreprise. Ces modalités sont même

### Encadré 6.4. Royaume-Uni : Code des pratiques pour les nominations aux emplois ministériels

#### Principes du code

1. **Responsabilité ministérielle** : la responsabilité ultime des nominations incombe aux ministres.
2. **Mérite** : toute nomination aux emplois publics repose sur le principe de la sélection au mérite; on doit choisir, en toute connaissance de cause, les personnes qui, du fait de leurs capacités, de leur expérience et de leurs qualités, répondent aux besoins de l'organe public concerné.
3. **Contrôle indépendant** : aucune nomination ne peut avoir lieu avant contrôle préalable par un panel qui doit comprendre un évaluateur indépendant.
4. **Égalité des chances** : les ministères doivent prendre des mesures pour promouvoir et réaliser le principe d'égalité des chances.
5. **Probité** : les membres du conseil doivent s'engager à respecter les principes et les valeurs du service public ainsi qu'à remplir leurs obligations avec intégrité.
6. **Ouverture et transparence** : il faut que le principe de transparence de l'État s'applique à la procédure de nomination; les modalités de celle-ci ne doivent rien laisser dans l'ombre et il faut donner des informations sur les nominations décidées.
7. **Proportionnalité** : les procédures de nomination doivent respecter le principe de « proportionnalité ». Cela signifie qu'elles doivent être conformes à la nature de la fonction et au poids des responsabilités qui s'y attachent.

Source : UK Government Office of the Commissioner for Public Appointments' Website: [www.ocpa.gov.uk/pages/codes.htm](http://www.ocpa.gov.uk/pages/codes.htm).

parfois inscrites dans la loi. Néanmoins, dans la pratique, la nomination des membres du conseil relève rarement d'une stratégie d'ensemble fondée sur l'évaluation des compétences requises. Elle résulte plus fréquemment d'une succession de décisions individuelles, qui ne tiennent pas compte de l'équilibre global des compétences et de l'expérience au niveau du conseil d'administration.

Il s'ensuit que certaines compétences clés font souvent défaut. Cette carence est mise en évidence dans une enquête sur les présidents et directeurs généraux des sociétés de la Couronne au **Canada**. Les observateurs ont ainsi relevé de multiples lacunes dans l'équilibre des qualifications et des compétences au sein des conseils. Ces lacunes s'expliquent par les problèmes liés à la procédure de nomination : seulement 34 % des sociétés de la Couronne ont formalisé dans un document leurs propres critères concernant

les qualifications et les compétences des administrateurs. De plus, lorsqu'ils existent, ces profils ne sont généralement pas utilisés par les pouvoirs publics pour les nominations. Un cas extrême est celui dans lequel le gouvernement consulte le président du conseil uniquement pour la forme, ou ne le consulte pas du tout. Ces déficiences sapent l'efficacité des instances dirigeantes. « *Trop souvent, la société concernée n'avait pas évalué ses besoins en matière de compétences et de capacités, et le gouvernement n'avait pas consulté le conseil ; il en résultait un sentiment de frustration, des besoins non satisfaits et un conseil affaibli*<sup>10</sup>. »

Le principal moyen de limiter cette ingérence gouvernementale ou politique et de renforcer l'indépendance et le professionnalisme des conseils consiste à instaurer une procédure de nomination structurée, qui garantisse que le critère de sélection ultime soit la compétence. De plus, en se concentrant sur la mise en place d'une telle procédure, les entités actionnaires peuvent s'acquitter de leur mission de nomination avec des moyens administratifs limités.

Très rares sont les pays qui, comme l'**Australie**, la **Nouvelle-Zélande** ou la **Suède**, disposent de mécanismes de nomination structurés et reposant clairement sur les compétences. Ces mécanismes s'appuient sur une évaluation systématique des conseils d'administration existants. Au vu de la stratégie d'entreprise et de l'éventail disponible des compétences et de qualifications, des critères précis de compétence et d'expérience sont définis pour les différents sièges à pourvoir au sein du conseil. Pour finir, des candidats sont systématiquement identifiés, interrogés et évalués sur la base du profil établi pour chaque poste d'administrateur.

En **Suède**, les conseils s'autoévaluent et recensent leurs besoins en termes de composition et de compétences. Cette approche structurée a conduit à remplacer une forte proportion des conseils des entreprises publiques, à nommer un grand nombre de nouveaux membres et, ainsi, à constituer *in fine* des organes plus professionnels, plus diversifiés et plus axés sur la vie des affaires. Dans les sociétés cotées en bourse, avant l'assemblée générale annuelle, l'entité actionnaire consulte les autres grands actionnaires via un comité de nomination. Celui-ci doit comprendre au moins un représentant de l'entité actionnaire<sup>11</sup>. La liste des candidats envisagés est également rendue publique avant l'assemblée générale, à laquelle les membres du comité de nomination assistent pour justifier leur proposition.

En **Nouvelle-Zélande**, la procédure de nomination est codifiée et fait intervenir à la fois la CCMAU et les ministères actionnaires. Il s'agit de désigner les candidats les plus qualifiés, d'éviter les jeux d'influence en coulisses et de permettre une consultation ouverte et transparente. Les ministères actionnaires sont chargés de toutes les nominations aux conseils d'administration des

entreprises publiques. Dans la pratique, ils recherchent des candidats auprès de leurs collègues politiques et des « organismes représentatifs », afin de promouvoir, au sein des catégories sociales sous-représentées, des personnes dotées des qualifications souhaitées. C'est aux ministères que revient la décision finale, pour toutes les nominations. Cependant, la CCMAU joue un rôle primordial dans la nomination et gère l'ensemble de la procédure (tableau 6.5). Elle identifie les candidats qualifiés à proposer au ministère, les interroge et les évalue. Elle constitue une base de données sur ces candidats et consulte les réseaux spécialisés pour rechercher des candidats. Elle gère la procédure elle-même ainsi que l'intégration des nouveaux membres, et surveille ultérieurement les performances du conseil et des différents administrateurs. Une fois la procédure de nomination achevée, les ministères actionnaires doivent certifier par écrit que le candidat est le meilleur possible et qu'il n'y a pas de « conflits d'intérêts ingérables ».

### **Comités de nomination**

Quelques pays ont également mis sur pied des comités de nomination, mais uniquement pour les entreprises publiques cotées en bourse. Ces comités sont utiles en ce qu'ils mettent davantage l'accent sur la procédure de nomination et la formalisent encore plus. Les comités de nomination créés au sein des entreprises publiques ne se fondent néanmoins pas toujours sur l'évaluation spécifique des compétences requises.

Certains pays ont instauré des comités spéciaux ou d'autres procédures institutionnalisées pour la nomination des membres des conseils. Ces comités peuvent être en place au niveau de chaque entreprise ou pour l'ensemble des entreprises publiques et reposent en partie sur le modèle **britannique** du Commissaire aux nominations publiques (voir ci-dessus). L'État exige une procédure efficiente, transparente et au mérite, excluant des critères de sélection toute activité ou affiliation politiques. De plus, toutes les étapes font l'objet de contrôles.

Au **Danemark**, le ministre concerné doit consulter un « comité gouvernemental spécial » chargé de veiller à ce que la nomination soit effectuée sur la base du mérite professionnel. Ce comité inclut cependant le Premier ministre et le vice-Premier ministre. En **Norvège**, c'est un « comité de désignation » qui examine les propositions de nomination concernant les grandes entreprises publiques. Il ne s'agit pas d'une émanation du conseil, car il est constitué de représentants des actionnaires, notamment d'un fonctionnaire issu du ministère actionnaire et de membres de l'assemblée de surveillance de l'entreprise, sorte de « super-conseil de surveillance », qui compte deux fois plus de membres que le conseil de surveillance et est de composition analogue.

### **Encadré 6.5. Procédure de nomination des conseils d'administration des entreprises publiques en Nouvelle-Zélande**

La nomination du conseil d'une entreprise publique comporte les principales étapes suivantes :

1. Le conseil est informé des attentes des actionnaires.
2. Les compétences requises pour le conseil sont définies d'un commun accord.
3. La composition du conseil existant est examinée et les lacunes sont identifiées.
4. Les compétences nécessaires pour les sièges à pourvoir et le bien-fondé d'éventuelles reconductions de mandats sont définis d'un commun accord.
5. Le ministre consulte ses collègues politiques au Parlement.
6. Une liste de candidats est établie (échelon ministériel et CCMAU).
7. Les candidats sont interrogés et le ministre est informé du résultat de ces entretiens.
8. Une étude approfondie des dossiers des candidats préférés est menée.
9. Les références sont vérifiées.
10. Des recommandations sont formulées à l'intention des ministères actionnaires.
11. Les ministres procèdent aux nominations. Ils doivent certifier que la procédure a été respectée et que les candidats ne sont pas impliqués dans des conflits d'intérêts ingérables.
12. Le Comité des nominations et des distinctions du Conseil des ministres confirme les nominations.
13. Le Conseil des ministres ratifie les décisions; les partis représentés au Parlement sont consultés.
14. Les documents relatifs aux nominations sont finalisés.
15. Le président du conseil d'administration lance le programme d'intégration des nouveaux membres.
16. La CCMAU lance le programme d'intégration sectorielle.

*Source : Corporate Governance in New Zealand Government-owned companies, The Boardroom Practice Ltd./CCMAU ; Conférence OCDE/ICSSR sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 27-28 novembre 2003, New Delhi, Inde.*

Le non-respect des calendriers constitue une autre grande difficulté. Dans bien des pays, la procédure de nomination peut être excessivement longue, en raison de sa complexité et du nombre d'organes concernés. Qui plus est, les mandats n'ayant souvent pas tous la même durée, plusieurs

sièges doivent parfois être pourvus la même année. Ces problèmes peuvent influencer fortement sur la continuité et la stabilité des travaux du conseil.

Avec ou sans procédure de nomination structurée, les pays sont toujours plus nombreux à constituer des bases de données répertoriant des candidats qualifiés. À cette fin, ils recourent également de plus en plus à des cabinets de recrutement extérieurs. C'est particulièrement le cas dans les pays où les entités actionnaires sont relativement petites, comme en **Finlande** ou en **Suède**. Cette pratique devrait contribuer à élargir le gisement d'experts à même de siéger au sein des conseils dans les entreprises publiques, notamment lorsqu'il s'agit de tirer davantage parti de l'expérience du secteur privé, gage de professionnalisme des conseils.

Outre la gestion des nominations au conseil, les entités actionnaires participent de plus en plus à la mise en place des procédures d'intégration des nouveaux administrateurs. Ces procédures concernent souvent l'information sur les responsabilités et obligations qui s'attachent à la fonction d'administrateur, sur les relations des entreprises publiques avec l'État et les ministères concernés, ainsi que sur le fonctionnement du conseil d'administration. Les entités actionnaires jouent aussi un rôle croissant de surveillance permanente des performances des conseils et de leurs membres, de façon à assurer une évolution en douceur de la structure et de la composition de cet organe (voir ci-dessous).

Nombre de pays de l'OCDE se sont aperçus que la nomination des conseils était cruciale pour le renforcement des compétences et de l'indépendance de ces derniers, et ils commencent à repenser la procédure. Ces réformes visent généralement à réduire le nombre de représentants des pouvoirs publics dans les conseils et à limiter l'ingérence politique dans la désignation des administrateurs, via des procédures structurées et reposant sur les compétences, principalement supervisées par les entités actionnaires.

## Fonctions du conseil

### **Fonctions et responsabilités générales**

Les fonctions et responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques sont définies plus ou moins clairement et reposent sur les exigences énoncées par le droit des sociétés. Généralement, ils sont censés avoir les mêmes responsabilités et obligations que ceux des sociétés par actions. En d'autres termes, dans la plupart des cas et sur le plan juridique, la responsabilité de leurs membres est donc illimitée en ce qui concerne les activités de l'entreprise.

- Ainsi, en **Australie**, « les conseils d'administration des entreprises publiques fédérales assument la responsabilité absolue des résultats et doivent en rendre pleinement compte aux ministères actionnaires<sup>12</sup> ».

- En **Suède**, « les membres du conseil assument la même responsabilité illimitée que dans le secteur privé. Ils sont collectivement responsables de la gestion et de l'organisation de l'entreprise<sup>13</sup> ».
- C'est également le cas en **Allemagne** : les fonctions et les attributions du conseil de surveillance résultent du droit commun des sociétés, qui s'applique aux entreprises publiques comme aux sociétés privées.

Parmi les attributions du conseil figurent, dans la plupart des cas, le contrôle stratégique de l'entreprise, l'élaboration et la révision de la stratégie organisationnelle, la négociation du plan d'activité et des objectifs généraux de l'entreprise avec les ministères actionnaires, ainsi que le suivi des résultats de la direction et de la conformité à la législation. En **Nouvelle-Zélande**, le rôle du conseil est décrit clairement et inclut, sur le plan stratégique global, la rédaction, la finalisation et la mise en œuvre de la déclaration d'intention de l'entreprise (SCI; voir le chapitre 5). Il s'agit d'un aspect central de la mise en œuvre de la responsabilité. En **Corée**, la loi est axée sur les attributions précises qui sont l'apanage du conseil, et elle ne mentionne même pas la fonction d'orientation stratégique ni le contrôle exercé sur la direction (tableau 6.4).

Tableau 6.4. **Responsabilités du conseil d'administration en Nouvelle-Zélande et en Corée**

Attributions des conseils d'administration des entreprises publiques en Nouvelle-Zélande	Fonctions des conseils d'administration des entreprises publiques en Corée
<p>Le conseil d'administration est habituellement chargé :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De nommer le directeur général, qu'il encadrera et dont il contrôlera les performances.</li> <li>• De définir le projet et l'orientation de l'entreprise, d'une manière qui accroîtra la valeur actionnariale et assurera la solidité de l'organisation à long terme.</li> <li>• De concevoir et réviser la stratégie organisationnelle.</li> <li>• De contrôler les activités de la direction.</li> <li>• D'examiner et d'approuver les investissements et le paiement de dividendes par l'entreprise.</li> <li>• De veiller à la conformité aux lois et règlements.</li> <li>• De donner l'impulsion dans les relations avec les parties prenantes.</li> <li>• De négocier la déclaration d'intention de l'entreprise (SCI) avec les actionnaires ou d'élaborer un plan d'activité qui bénéficiera du soutien de ces derniers, et de veiller à ce que la direction se conforme aux indicateurs de performance et aux échéances figurant dans la déclaration d'intention et dans le plan d'activité.</li> <li>• De mettre en place des structures de gouvernance appropriées, pour une gestion harmonieuse, efficace et prudente de l'entreprise.</li> </ul>	<p>Le conseil d'administration délibère et prend les décisions dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectifs opérationnels, budget, financement et plan d'exploitation.</li> <li>• Utilisation des fonds de réserve et report du budget sur les exercices ultérieurs.</li> <li>• Clôture des comptes.</li> <li>• Acquisition et cession d'actifs de base.</li> <li>• Emprunt à long terme, émission d'obligations et plan de remboursement de ces titres.</li> <li>• Prix de vente des produits et services.</li> <li>• Affectation des capitaux en excédent.</li> <li>• Prises de participation dans des entreprises tierces.</li> <li>• Révision des statuts.</li> <li>• Adoption et révision du règlement intérieur.</li> <li>• Autres aspects jugés nécessaires par le conseil d'administration.</li> </ul>

Source : *Owner's expectations Manual*, section 3 (Nouvelle-Zélande); *Framework Act on the Management of Government-Invested Institutions*, article 9, (Corée).

### **Carences des conseils d'administration**

Dans de nombreux cas, le conseil d'administration d'une entreprise publique n'est pas investi de l'ensemble des responsabilités qui sont généralement celles du conseil d'administration d'une société par actions en ce qui concerne l'orientation stratégique, le contrôle exercé sur la direction et la communication d'informations. Il est privé de certaines fonctions critiques et ne dispose pas toujours des pouvoirs nécessaires pour exercer celles qui lui reviennent. Bien souvent, tant la direction générale que l'entité actionnaire empiètent, chacune de leur côté, sur ses attributions et responsabilités en le court-circuitant. Il arrive aussi qu'une partie des fonctions du conseil soient assumées par certains organes de l'État, ce qui produit des doublons dans certains domaines.

La définition de la stratégie de l'entreprise publique peut partiellement échapper au conseil. En effet, l'entité actionnaire, voire le gouvernement lui-même, cèdent parfois à la tentation d'y participer à un degré excessif. C'est encore plus vrai lorsque l'entité actionnaire est le ministère sectoriel, qui s'appuie sur une connaissance approfondie du secteur et a, selon toute probabilité, défini ses propres objectifs en termes d'évolution souhaitée de ce secteur et de l'entreprise publique.

En outre, les conseils des entreprises publiques se heurtent à des difficultés dans l'exercice de leur fonction de contrôle de la direction, car ils ne disposent pas toujours de la légitimité, ou même de l'autorité requise pour ce faire. Dans certains pays, il existe un lien direct étroit entre la direction et l'entité actionnaire, voire avec le gouvernement, la direction étant nommée *de facto* par l'un des deux (voir ci-dessous). La direction générale est alors généralement loyale et rend compte directement à l'entité actionnaire ou au gouvernement, passant outre le conseil.

Par ailleurs, les conseils des entreprises publiques peuvent s'estimer privés d'une partie de leurs attributions en ce qui concerne l'exhaustivité, l'exactitude et la présentation fidèle de l'information, car cette fonction de communication est parfois exercée en partie par certains organes de l'État, tels que ceux décrits au chapitre précédent. De surcroît, dans certains cas, le conseil ne dispose pas des instruments nécessaires pour surveiller et maîtriser le risque encouru par l'entreprise publique, bien qu'il soit remédié de plus en plus systématiquement à ces carences dans plusieurs pays de l'OCDE (voir également le chapitre 5).

En **France**, les carences les plus courantes des conseils des entreprises publiques sont détaillées dans le rapport parlementaire Douste-Blazy. Ce rapport montre comment, bien souvent, les conseils sont privés de leurs principales attributions et ne sont même pas consultés sur les décisions stratégiques clés, ou ne sont informés qu'après coup. Dès que l'État (c'est-à-dire

le ministre concerné) a entériné une décision, il n'est pas utile de laisser le conseil statuer à ce sujet. Tel est l'argument avancé par le directeur général de certaines grandes entreprises publiques pour justifier ce « court-circuitage ». Sachant que la décision a déjà été prise *de facto*, le débat au sein du conseil devient une simple formalité. Dans le cas particulier d'un important projet d'acquisition, le représentant de l'État au conseil d'une entreprise publique a déploré officiellement, pendant la réunion des administrateurs, que le conseil n'ait été consulté qu'à la fin du processus et que cette consultation ait même été superflue, les négociations étant déjà terminées. Cette situation s'explique par le lien direct qui existe souvent entre le directeur général et les pouvoirs publics, ainsi que le décrit le directeur du Trésor : « *Il faut bien avouer que certains dirigeants d'entreprises ont tendance à s'adresser directement au ministre et à considérer qu'une simple visite dans son bureau vaut approbation du conseil d'administration*<sup>14</sup>. »

### **Nomination du directeur général**

Dans un certain nombre de pays, les conseils d'administration des entreprises publiques n'exercent pas ce qui devrait être l'une de leurs fonctions clés : la nomination et la révocation du directeur général (voir annexe I.5) :

- Dans quelques pays seulement, tels que l'**Australie**, l'**Allemagne**, le **Danemark**, la **Finlande**, la **Nouvelle-Zélande** et la **Norvège**, le conseil est expressément chargé de désigner le directeur général. C'est aussi le cas en **Autriche**, mais des dispositions légales spéciales s'appliquent en ce qui concerne, notamment, la transparence de la procédure, l'avis de vacance et les délais.
- Dans d'autres pays, comme en **Corée** et en **Hongrie**, c'est l'assemblée générale annuelle des actionnaires qui désigne le directeur général.
- Dans plusieurs pays de l'OCDE, dont la **Belgique**, la **France**, le **Mexique** et la **Turquie**, ce n'est visiblement pas le conseil qui est chargé de nommer le directeur général. En **France**, les directeurs généraux des grandes entreprises publiques sont désignés par décret présidentiel, généralement en accord avec l'entité actionnaire, qui propose des candidats en fonction de leurs compétences. Au **Mexique**, l'entité actionnaire nomme et révoque même les dirigeants situés deux échelons hiérarchiques au-dessous du directeur général.
- Dans d'autres pays, c'est officiellement au conseil qu'il revient de nommer le directeur général, mais il existe *de facto* une forte interaction, sous la forme d'une concertation avec les ministres concernés (**Italie**), voire d'une approbation par le ministère de tutelle (**Japon**).

- Au **Royaume-Uni**, le président du conseil d'administration préside le panel chargé de faire des recommandations au ministre actionnaire qui choisit le directeur général ainsi que les autres membres du conseil.
- En **Corée**, les conseils des entreprises publiques créent un comité spécial chargé de formuler des recommandations, mais la nomination du directeur général doit être approuvée par le ministère sectoriel. Souvent, même, le directeur général est désigné par le président (encadré 6.6).

#### Encadré 6.6. Les comités de recommandation du président dans les entreprises publiques coréennes

Le conseil d'une entreprise publique coréenne crée un comité chargé de formuler des recommandations pour la nomination du président (à la fois directeur général et président du conseil d'administration) de l'entreprise.

Le comité se compose en majorité d'administrateurs extérieurs (le président du comité est l'un d'eux), d'un ancien président ou du président sortant et de membres désignés par le conseil. Il ne peut inclure de responsables ou de salariés de l'entreprise, ni d'agents de la fonction publique.

Ce comité doit publier un avis dans les principaux quotidiens du pays. En outre, il peut rechercher d'autres candidats potentiellement qualifiés et faire appel à un organisme spécialisé.

Le comité négocie avec les candidats retenus les modalités de leur contrat.

Source : Framework for Act on the Management of Government-Invested Institutions and Act on Corporate Governance Improvement.

Dans quelques pays de l'OCDE, la nomination du directeur général demeure une prérogative du gouvernement et il n'existe pas de volonté politique en faveur d'un changement et du transfert de cette responsabilité clé aux conseils des entreprises publiques. Étant choisi par le pouvoir étatique, le directeur général risque de voir sa légitimité affaiblie. C'est le cas en **France**, où les modalités pratiques de sa désignation suscitent des critiques, sans que soit pour autant remis en cause le fait que ce responsable soit nommé par l'État, processus considéré comme « logique et nécessaire ». Les directeurs généraux sont « bien souvent désignés dans l'urgence, au gré des alternances politiques, sans réelle prise en compte de l'adéquation entre leur expérience et la culture propre de l'entreprise ». Le rapport Douste-Blazy recommande de donner davantage de poids au management interne et d'appliquer « des garanties minimales d'objectivité et de transparence<sup>15</sup> », afin de renforcer la légitimité des directeurs généraux et de réduire la forte interaction, souvent décriée, avec la haute administration. Il faudrait que l'Agence des participations de l'État

(APE), récemment créée, soit davantage associée au processus, notamment à la recherche et à la sélection de candidats potentiels. De plus, il est proposé que, peu après sa nomination, le directeur général passe un entretien devant les commissions parlementaires concernées.

Le conseil doit disposer du pouvoir de recrutement et de révocation du directeur général, et il doit pouvoir fixer les conditions d'emploi de ce dernier; il s'agit d'un élément clé de l'efficacité et de la responsabilité du conseil. « *La nature des rapports qui unissent le directeur général et le conseil est souvent capitale. Le conseil doit travailler avec le directeur général à bâtir des liens qui reposent sur la confiance et la franchise [...]. Les bons rapports entre le conseil et le directeur général sont tributaires notamment de l'établissement d'un lien clair de responsabilisation [...]*<sup>16</sup>. »

Au **Canada**, on répertorie trois modèles de sélection des directeurs généraux des sociétés de la Couronne, bien que les pouvoirs publics privilégient désormais un mécanisme confiant cette fonction au conseil. Dans le premier modèle, « le pouvoir central sélectionne », le conseil n'étant même pas consulté. Dans le modèle « le pouvoir central fait la recherche », l'État mène le processus de recherche et de recrutement, mais consulte le conseil, y compris sur les critères de sélection ou pour l'établissement de la liste de présélection. Enfin, dans le modèle « le conseil fait la recherche », le conseil supervise le processus de recherche, réalise (ainsi que le ministre) les entretiens et soumet une liste de présélection à l'État, lequel prend la décision finale. Ce dernier modèle est, dans une large mesure, considéré comme le plus efficace. Il débouche sur une plus grande transparence, ainsi que sur une confiance et un respect mutuels accrus entre les différents organes de l'entreprise, mais aussi vis-à-vis des pouvoirs publics<sup>17</sup>. Tant le **Canada** que la **Suède** s'orientent vers l'autonomisation des conseils des entreprises publiques, en leur transférant des responsabilités analogues à celles des conseils des sociétés privées, et vers des relations d'égalité avec l'État et les ministères concernés.

En l'absence de cette fonction capitale de nomination du directeur général, et du pouvoir de révocation de ce dernier cas de résultats médiocres, le conseil ne peut que difficilement exercer pleinement sa mission de contrôle et se sentir responsable des performances de l'entreprise. Il est donc privé de l'un des plus puissants leviers de responsabilisation. C'est l'un des problèmes les plus importants du gouvernement d'entreprise dans de nombreux pays de l'OCDE.

## Travaux du conseil

### Procédure et principes directeurs

Quelques pays seulement ont élaboré ou sont en train d'élaborer des principes directeurs spécifiques définissant le mode de fonctionnement des

conseils des entreprises publiques. La seule obligation généralement énoncée dans le droit des sociétés ou dans une loi propre aux entreprises publiques concerne l'établissement de procès-verbaux des réunions du conseil et le nombre de ses réunions par mois ou par an. Cette fréquence s'échelonne entre deux fois par mois en **Turquie** et une fois par an en **Autriche** (tableau 6.5).

Tableau 6.5. **Nombre minimum de réunions du conseil d'administration : quelques exemples**

Nombre minimum de réunions du conseil	
Turquie	Deux fois par mois
Grèce	Une fois par mois
Espagne	11 fois par an
Pologne	Tous les deux mois
République slovaque, Mexique	Une fois par trimestre, 4 fois par an
Autriche	Une fois par an

Source : Réponses au Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2004.

La durée du mandat des membres du conseil, souvent de trois ans, et le nombre de reconductions possibles retiennent particulièrement l'attention dans plusieurs pays de l'OCDE. On estime parfois que les membres du conseil devraient avoir un mandat plus long et être rééligibles, ce qui accroîtrait l'indépendance et la stabilité de cet organe. C'est déjà le cas, par exemple, au **Canada** : des études montrent que la durée d'exercice est passée de 3.7 à 4.6 ans sur la période 1997-2001, mais reste inférieure à celle observée dans le secteur privé (7.7 ans en moyenne)<sup>18</sup>.

Quelques pays, dont la **Suède**, l'**Australie** et la **France**, ont élaboré ou sont en voie d'élaborer (**Espagne**) des principes directeurs concernant spécifiquement les conseils de leurs entreprises publiques. En **Suède**, en mai 2002, l'entité actionnaire a fixé des règles types pour les entreprises publiques, l'objectif étant de renforcer le rôle du conseil en l'associant davantage aux activités de l'entreprise (encadré 6.7). Ces règles sont expliquées et progressivement approfondies dans les rapports annuels sur les entreprises publiques, et le conseil doit adopter chaque année un programme de travail défini dans un document officiel. Ce programme doit être établi par l'ensemble des membres du conseil et est considéré comme « *une référence précieuse pour les travaux du conseil pour l'exercice suivant*<sup>19</sup> ».

En **France**, les règles applicables aux rapports entre l'APE et les entreprises publiques donnent des indications précises sur les compétences et le fonctionnement des conseils d'administration et de leurs comités spécialisés. De plus, des fiches ont été spécialement rédigées à l'intention des représentants de l'État siégeant au conseil des entreprises publiques. Ces

### Encadré 6.7. Règles de procédure applicables aux conseils des entreprises publiques en Suède

Aux termes de la loi sur les sociétés, le conseil d'administration est tenu d'adopter des règles de procédure sur une base annuelle. En mai 2000, l'entité actionnaire a conçu des règles types pour les entreprises publiques, afin que les membres du conseil soient dotés d'attributions renforcées et participent plus activement à la vie de l'entreprise. Ces règles sont principalement les suivantes :

- Le conseil doit définir ses propres objectifs opérationnels, ainsi que les objectifs financiers et opérationnels de l'entreprise, de façon à bien administrer les capitaux investis au profit des actionnaires et dans les limites de l'activité principale.
- Le conseil doit coordonner son point de vue avec celui des représentants des actionnaires sur les questions d'importance stratégique, telles que les changements au niveau de l'exploitation, les grandes opérations de restructuration (acquisitions, fusions, cessions) ou l'évolution du profil de risque de l'entreprise.
- Les attributions du conseil doivent être distinctes de celles des dirigeants, auxquels incombe la gestion au quotidien.
- Le président du conseil doit être en contact permanent avec la direction, de manière à pouvoir en contrôler les activités.
- Le conseil doit avoir accès au même niveau d'information que les dirigeants sur les questions d'importance stratégique.
- Les règles applicables au conseil doivent également fixer la fréquence des réunions de cet organe et régler toutes les questions connexes (calendrier des notifications et procès-verbaux) ou concernant les comités créés au sein du conseil.

Source : Propositions de règles de procédure pour les conseils d'administration des entreprises publiques, 18 mai 2000, ministère suédois de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications.

fiches sont axées sur quatre aspects : le statut de ces représentants, leur rôle au sein du conseil, le cadre de leur mission et leurs responsabilités. Ce dernier volet donne des conseils pratiques concernant leurs missions prioritaires (encadré 6.8). Un rapport parlementaire recommande également que les conseils des entreprises publiques adoptent une charte interne détaillée, couvrant les différentes catégories de décisions que les administrateurs doivent approuver, les délais minimum d'information de ces membres et du comité d'audit avant leurs réunions, les droits et moyens dont disposent les administrateurs pour obtenir des informations, ainsi que la définition des missions et des ressources des comités spécialisés<sup>20</sup>. Enfin, depuis 2004, un

### Encadré 6.8. **Conseils pratiques pour les représentants de l'État siégeant au conseil d'administration des entreprises publiques françaises**

Règles de base constituant le minimum indispensable que l'administrateur doit connaître et appliquer en toutes circonstances :

**Connaître la société, notamment :** les principaux risques et la procédure utilisée pour leur évaluation, les délégations d'autorité du conseil à la direction générale, les acquisitions et cessions de participations importantes, les principaux problèmes économiques et problèmes spécifiquement rencontrés par l'entreprise, les comités au sein du conseil, les activités et les lignes de produits de l'entreprise, les audits interne et externe, ainsi que les systèmes de contrôle interne, budgétaire et financier, la politique de ressources humaines, la stratégie et la planification à long terme, les modalités de financement à court et long terme.

**Prendre le temps nécessaire à l'accomplissement du mandat :** participer activement aux travaux du conseil, poser des questions pertinentes et insister pour obtenir des réponses satisfaisantes, assister à toutes les réunions du conseil et des comités auxquels on appartient, suivre l'activité de la concurrence, promouvoir les échanges informels avec les autres administrateurs et la direction générale, examiner les comptes et autres documents annexes.

**Être présent aux réunions du conseil.**

**Noter ses désaccords sur le procès-verbal.**

**Ne pas conclure de convention interdite.**

Source : Guide du Représentant de l'État au sein des conseils d'administration des sociétés anonymes, fiche pratique 6, pp. 52-53.

important programme de formation a été conçu à l'intention des fonctionnaires qui siègent au conseil d'administration des entreprises publiques.

En **Australie**, un guide des meilleures pratiques pour les conseils des organismes et entreprises du secteur public<sup>21</sup> a été diffusé en juillet 2003 à l'échelon fédéral; plusieurs États ont eux aussi rédigé leur propre guide, par exemple la Nouvelle-Galles du Sud<sup>22</sup>.

Dans certains pays, les membres du conseil reçoivent un document officiel décrivant le cadre de gouvernance des entreprises publiques, leurs responsabilités à l'intérieur de ce cadre et les attentes de l'entité actionnaire. C'est notamment le cas en **Australie**, où les membres du conseil se voient remettre, lors de leur nomination, une « lettre-cadre » (*Charter Letter*), qui

définit leurs obligations et fonctions. Le rôle du conseil doit également être clairement établi dans une charte spécifique (*Board Charter*<sup>23</sup>).

### **Coordination entre représentants de l'État**

La coordination entre représentants de l'État constitue un aspect clé lorsque ces représentants sont nombreux, surtout s'ils viennent de différents ministères ou organes publics, comme c'est habituellement le cas dans le modèle dual. Ainsi, en **France**, l'entité actionnaire, au sein du Trésor, doit traiter avec des représentants de la direction du budget, du contrôle d'État, des tutelles techniques et d'au moins trois directions du ministère concerné. Ce point faible de la coordination a été relevé par le rapport de la commission parlementaire sur la gestion des entreprises publiques et considéré comme une explication importante – mais pas comme la principale – de l'absence d'orientation stratégique de la part des pouvoirs publics.

Dans les cas où les représentants de l'État sont nombreux, des mécanismes peuvent être adoptés afin d'atténuer ces problèmes de coordination. On peut, par exemple, décider d'organiser les réunions de tous ces représentants avant celles du conseil, afin de coordonner les points de vue et d'arrêter une position commune sur les sujets importants. S'il y a conflit, un arbitrage peut être rendu par le ministre lui-même, voire à un niveau « interministériel ». Un représentant « chef de file » de l'État peut également être nommé, selon une procédure formelle ou informelle, pour faire valoir la position du gouvernement. Mais dans quelle mesure ces mécanismes de coordination peuvent-ils déboucher sur une position commune reflétant « l'intérêt public général »? Il est encore plus douteux qu'une telle coordination traduise un point de vue clair de l'actionnariat. La position commune risque alors de refléter davantage les rivalités entre les multiples organes de l'État concernés qu'une opinion commune et coordonnée.

L'État ne confie pas toujours un mandat clair à ses représentants au conseil, *a fortiori* lorsque ceux-ci ne font pas partie de la fonction publique. En l'absence de mandat ou d'instructions bien précises, ces représentants sont souvent condamnés au silence et à la passivité. Voici ce qu'a déclaré au Parlement l'un de ceux siégeant au conseil d'administration de France Télécom : « *Depuis ma nomination en 2000, je n'ai eu aucun contact avec les ministres ou représentants du gouvernement alors que je représentais l'État au conseil d'administration de France Télécom. Faute de toute autre directive, j'ai toujours considéré que ma mission était de soutenir l'action du président de France Télécom qui avait la confiance de l'État et qui n'a pas eu d'initiative importante de gestion de stratégie sans le plein accord de l'État [...]. J'aurais trouvé cela normal que l'on nous consulte ou que l'on nous dise ce que l'État attendait de nous, ce qui ne s'est produit à aucun moment [...]. C'est très grave. Cela veut dire qu'on nomme les administrateurs*

et on leur laisse la bride sur le cou. » Comme l'a résumé M. Daniel Lebègue, « faute d'instructions, les administrateurs représentant l'État au conseil se taisent<sup>24</sup> ».

### Comités spécialisés

Le rôle des comités spécialisés créés au sein des conseils des entreprises publiques s'accroît depuis peu, suivant en cela la tendance et les pratiques des sociétés par actions du secteur privé dans les pays concernés. La constitution de comités spécialisés n'est généralement pas obligatoire, et le conseil est libre d'en décider, en fonction du droit des sociétés et de ses besoins de gouvernance.

Les comités spécialisés sont fréquents dans la moitié de l'échantillon étudié. Dans quelques pays, il y en a dans toutes les entreprises publiques; c'est le cas du **Royaume-Uni**, où celles soumises au droit des sociétés disposent de comités responsables des rémunérations, de l'audit et des risques, ainsi que des nominations. On en trouve dans la quasi-totalité des entreprises publiques de quelques autres pays, comme l'**Espagne** et les **Pays-Bas**, et aussi dans de nombreux cas en **Corée**. Les comités d'audit et de rémunération sont « de pratique courante » dans la plupart des entreprises publiques, notamment en **Belgique**. Les comités d'audit sont obligatoires dans les sociétés entièrement détenues par l'État en **Australie**. La création de comités de stratégie est plus rare, et celle de comités de gestion du risque plus encore.

Quelques pays sont peu favorables à l'instauration de comités spécialisés, par crainte de saper le principe de collégialité des conseils.

La composition et les fonctions des comités sont définies par le conseil d'administration, et elles sont mentionnées le plus souvent dans les rapports annuels. L'existence de comités spécialisés ne prive pas l'ensemble du conseil de ses responsabilités dans les domaines concernés, sauf dans un petit nombre de cas où les comités spécialisés sont autorisés à prendre des décisions en propre, comme en **Autriche**. En général, les pratiques en vigueur dans les conseils des entreprises publiques cadrent avec les pratiques standards en vigueur dans le secteur privé.

Plusieurs événements récents, dont des faillites, soulignent néanmoins la nécessité de renforcer les conseils des entreprises publiques, en particulier pour l'audit et pour la gestion du risque, ce qui plaide en faveur de la création de comités spécialisés au sein des conseils. De fait, la mise en place de comités spécialisés pourrait contribuer à renforcer la compétence du conseil et à mettre en avant sa responsabilité cruciale dans ces domaines.

Les comités d'audit sont donc considérés comme des structures d'importance capitale dans un certain nombre de pays de l'OCDE, car ils jouent un rôle clé dans la gestion du risque. C'est particulièrement vrai depuis

les problèmes financiers graves et imprévus qu'ont connus de grandes entreprises publiques. Le comité d'audit est généralement un sous-ensemble du conseil et, parmi ses fonctions types, figurent la supervision des activités d'audit, du contrôle interne et de la communication financière, y compris l'approbation des stratégies qui s'y rattachent. Les avantages de la présence d'un comité d'audit sont abondamment analysés, notamment dans une récente publication de l'OCDE<sup>25</sup>. L'influence d'un comité d'audit est très variable. Elle sera tributaire, entre autres, du degré d'indépendance réelle par rapport à la direction. « *Lorsque les comités d'audit sont correctement structurés et que leur mandat est clair, ils peuvent apporter beaucoup aux organisations*<sup>26</sup> ».

Cependant, une étude approfondie menée par le Vérificateur général du **Canada** auprès des comités d'audit de quelque 14 sociétés de la Couronne montre que la moitié de ces organes fonctionnent en deçà de leur niveau d'efficacité : nombre d'entre eux suscitent en effet de vives interrogations en ce qui concerne leur connaissance de la finance, leurs compétences en comptabilité, ainsi que, parfois, l'étendue de leur fonction de contrôle et le manque de procédures opérationnelles. Par conséquent, il ne suffit pas qu'un comité existe pour que son efficacité soit garantie. Les comités d'audit doivent se conformer aux bonnes pratiques et rendre dûment compte de leurs activités par écrit. C'est la raison pour laquelle certains pays, tels que la **France** ou le **Canada**, ont défini des pratiques exemplaires ou formulé des recommandations pour les comités d'audit (encadrés 6.9 et 6.10).

## Évaluation des performances du conseil

Il est rare que les performances du conseil soient évaluées systématiquement. C'est aussi habituellement le cas pour les sociétés par actions du secteur privé, dans la plupart des pays, même si les actionnaires sont censés procéder à une évaluation en assemblée générale annuelle.

- Seuls trois des pays étudiés font état d'une évaluation systématique : la **Nouvelle-Zélande**, la **Pologne** et la **Suède**. En **Suède** et en **Nouvelle-Zélande**, tant le conseil que ses membres, pris individuellement, sont évalués. En **Pologne**, une évaluation individuelle, est menée chaque trimestre par le Trésor et annuellement par l'Assemblée générale des Actionnaires. En **Nouvelle-Zélande**, le conseil s'autoévalue, il évalue son président et il évalue chacun des administrateurs.
- En **Norvège**, un évaluateur indépendant peut être nommé, ou bien les membres du conseil discutent entre eux de l'évaluation. De plus, l'un des principes récemment adoptés pour la politique actionnariale de l'État précise que les activités du conseil d'administration doivent être évaluées. De même, le code norvégien des pratiques de gouvernement d'entreprise indique que le conseil d'administration doit évaluer chaque année ses

### Encadré 6.9. **Recommandations pour la création et le fonctionnement des comités d'audit des entreprises publiques en France**

Les comités d'audit doivent assurer une surveillance attentive des risques et promouvoir l'amélioration constante de l'information financière. Ils veillent notamment à ce que les comptes annuels et, le cas échéant, des comptes semestriels, soient publiés rapidement.

Ces recommandations concernent en premier lieu la **composition des comités**, dont l'effectif varie de 3 à 5 membres qui ne peuvent pas se faire représenter. La présence d'administrateurs indépendants est fortement recommandée. En revanche, le président et les autres dirigeants de l'entreprise qui doivent être conviés aux réunions lorsque leur présence s'avère nécessaire ne peuvent être membres de ces comités. Dans la grande majorité des cas, les réunions doivent avoir lieu en présence des commissaires aux comptes (systématiquement s'agissant des séances consacrées aux comptes) et donnent lieu à la communication régulière d'un rapport au conseil d'administration.

**Quatre grandes missions** peuvent être assignées aux comités d'audit qui doivent rapporter les conclusions de leurs travaux au conseil d'administration :

- S'assurer de la pertinence, la permanence et la fiabilité des méthodes comptables mises en œuvre pour l'établissement des comptes et la publication de toute information financière.
- Donner son avis sur le choix et les honoraires des commissaires aux comptes (compétence et indépendance) et examiner le programme de travail, les conclusions et les recommandations des commissaires aux comptes (suivi des recommandations formulées par ces derniers et par le comité d'audit).
- Examiner les procédures internes de collecte d'informations, le programme, les conclusions et les recommandations du contrôle interne (suivi des recommandations formulées par le contrôle interne et le comité d'audit).
- Émettre son avis sur la stratégie financière, les opérations de capital significatives, la gestion et la politique [d'évaluation] des risques.

Le comité doit se réunir au minimum 3 fois par an (comptes annuels et consolidés, comptes semestriels).

Le comité doit bien évidemment pouvoir fonctionner efficacement. Outre la communication des documents de travail dans un délai compatible avec un examen suffisant, les membres du comité doivent pouvoir demander la participation à ses travaux de toute personne qu'il juge utile, avoir accès à toute information interne jugée nécessaire, disposer de moyens suffisants, notamment financiers pour faire effectuer toute étude qu'il juge utile. Les membres du comité doivent maintenir la plus stricte confidentialité sur les informations qu'ils détiennent de par leur fonction.

Source : *L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*, rapport 2003, pp. 14-15.

### Encadré 6.10. Exemples de pratiques exemplaires pour les comités de vérification des sociétés d'État canadiennes

#### Responsabilités du comité de vérification

Le comité de vérification devrait assurer une surveillance financière en :

- ❖ examinant de façon critique les états financiers intermédiaires et annuels, le rapport du vérificateur ainsi que la partie du rapport annuel consacrée à la description et à l'analyse de la gestion ;
- ❖ sollicitant activement le jugement du vérificateur externe sur la qualité, et non seulement l'acceptabilité, des principes comptables que la société applique à ses rapports financiers. Cette discussion devrait porter sur des questions comme la clarté des données financières divulguées et le degré d'audace ou de conservatisme des principes comptables et des estimations de la société d'État.

Le comité de vérification devrait assurer la surveillance des livres, des registres, des systèmes d'information et de contrôle financiers et de gestion, et des pratiques de gestion de la société, en :

- ❖ faisant le nécessaire pour obtenir de l'information au sujet des risques importants et en examinant la pertinence des contrôles internes aux fins de la gestion de ces risques ;
- ❖ examinant les systèmes d'information de gestion pour en déterminer l'intégrité et l'efficacité ;
- ❖ examinant les plans et les rapports de vérification interne ainsi que les mesures prises ultérieurement par la direction ;
- ❖ examinant les constatations et les recommandations importantes faites par le vérificateur externe et l'examineur, et en assurant le suivi des mesures prises ultérieurement par la direction.

Le comité de vérification devrait :

- ❖ assurer une surveillance, d'un point de vue éthique et au moyen d'un examen annuel, pour déterminer la mesure dans laquelle la direction se conforme au code de déontologie de la société ;
- ❖ recueillir activement tous les renseignements de nature délicate (par exemple les dépenses de la haute direction, les litiges importants, le non-respect des lois et des règlements, la mauvaise utilisation des actifs de la société, les activités illégales).

#### Composition et compétences

Le comité de vérification devrait compter au moins trois administrateurs et la majorité d'entre eux ne devraient pas être des dirigeants ni des employés de la société d'État.

### Encadré 6.10. Exemples de pratiques exemplaires pour les comités de vérification des sociétés d'État canadiennes (suite)

Bien qu'une diversité de compétences et d'expériences soit un atout pour un comité de vérification efficace et équilibré, tous les membres devraient posséder une connaissance de base des questions financières et au moins un membre devrait posséder une connaissance spécialisée de la gestion comptable ou de la gestion financière connexe. Par « connaissance de base des questions financières », on entend la capacité de lire et de comprendre des états financiers fondamentaux, notamment un bilan, un état des revenus et un état de l'évolution de la situation financière ainsi que la capacité de poser des questions fouillées sur la comptabilité et les risques financiers de la société. Par « connaissances spécialisées », on entend l'expérience professionnelle en finances ou en comptabilité, l'accréditation professionnelle requise en comptabilité, ou une autre expérience ou des antécédents comparables grâce auxquels la personne possède des connaissances spécialisées en matière financière (expérience des fonctions de premier dirigeant ou d'un autre cadre supérieur qui assume des responsabilités de surveillance financière).

#### Procédures opérationnelles

**Mandats.** Le comité de vérification doit avoir un mandat et des procédures opérationnelles clairement formulés par écrit, qui précisent l'ampleur des responsabilités qui lui sont confiées et la façon dont il doit les assumer, y compris la structure, les procédés et les exigences concernant sa composition.

**Réunions.** La fréquence des réunions du comité de vérification devrait être adaptée aux responsabilités qui lui ont été confiées, mais elles devraient avoir lieu au moins une fois par trimestre. Le comité de vérification devrait également avoir régulièrement des entretiens privés avec la direction, le vérificateur externe et le chef de la vérification interne.

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, décembre 2000.

performances et ses compétences et que cette évaluation doit être transmise au comité chargé des nominations. Ceci vaut pour toutes les entreprises publiques. Un certain délai devrait néanmoins s'écouler avant que toutes les entreprises publiques procèdent systématiquement à cette évaluation.

- D'autres pays projettent d'instaurer le même système d'évaluation, notamment le **Royaume-Uni** et les **Pays-Bas** où, pour l'heure, quelques entreprises publiques évaluent leur conseil à intervalles réguliers. Aux Pays-Bas, des réformes sont envisagées pour établir un programme d'évaluation quinquennal de toutes les entreprises publiques, y compris de leur conseil. Au **Royaume-Uni**, il n'y a eu jusqu'à présent que quelques exemples

d'évaluation officielle et globale de l'efficacité des conseils. Toutefois, la commission actionnariale nouvellement créée (Shareholder Executive) recommande un examen plus systématique et régulier couvrant l'ensemble des participations de l'État.

- Dans plusieurs des autres pays, il n'y a pas d'évaluation à une fréquence régulière, sauf lors du processus de nomination (**Suisse**), ou en continu par les entités actionnaires ou les unités consultatives (**Australie**)
- Dans d'autres pays (**Grèce, République slovaque**), le conseil peut uniquement être interrogé *a posteriori* s'il s'est écarté nettement des objectifs de l'entreprise après avoir rendu compte à l'entité actionnaire, au ministère sectoriel ou au Parlement, en fonction des règles d'information applicables dans le pays. En **Turquie**, l'organisme de contrôle de l'État chargé d'auditer les entreprises publiques doit aussi évaluer leur conseil d'administration. En **Corée**, les résultats des entreprises publiques sont évalués une fois l'an par le ministère du Plan et du budget, suivant une procédure bien définie. Au vu de cette évaluation globale, le ministre peut proposer la révocation du président du conseil ou d'un administrateur.
- Dans certains pays, notamment l'**Allemagne**, l'**Espagne** et la **Belgique**, il n'y a pas d'évaluation formelle des conseils d'administration.

L'évaluation du président du conseil d'administration d'une entreprise publique est plus fréquente. Ainsi, en **Australie**, le ministère des Finances et de l'Administration a fait savoir aux présidents des conseils d'administration des entreprises publiques qu'ils devaient remettre à leur ministère actionnaire un rapport annuel sur les performances du conseil d'administration.

Ces évaluations ont pour objectif de rassurer les entités actionnaires quant aux résultats obtenus par les membres du conseil. Elles constituent également une occasion et un moyen formel d'évaluer les compétences du conseil, ainsi que l'efficacité de la procédure de nomination. Enfin, elles peuvent aider à formuler des avis sur les performances des membres du conseil et à organiser leur succession<sup>27</sup>, dans l'optique d'une amélioration permanente des performances et des compétences des conseils d'administration.

L'évaluation permet d'examiner de très près les performances et l'efficacité globales du conseil, mais aussi le comportement et la contribution de chaque membre. L'évaluation individuelle risque-t-elle d'être préjudiciable à la collégialité du conseil, souhaitée et nécessaire? Cette question fait débat. En tout état de cause, une évaluation individuelle du président du conseil d'administration semble indispensable.

Dans la pratique, les évaluations diffèrent beaucoup. Elles comportent souvent une autoévaluation, et parfois un « examen par les pairs ». Il arrive aussi qu'un « facilitateur » externe soit désigné pour établir un questionnaire

type et organiser des entretiens avec les différents administrateurs. Pour finir, l'évaluation doit faire l'objet d'une discussion lors d'une réunion du conseil d'administration et ses conclusions doivent être rendues publiques.

L'évaluation ne doit pas se limiter à la « conformité », mais s'assurer de la réalisation d'objectifs financiers et non financiers clés, ainsi que du respect de l'obligation de rendre des comptes, et notamment des règles d'information financière. Doivent être vérifiées, entre autres, la qualité de la communication avec la direction, les interactions entre membres du conseil ainsi que la qualité de l'intégration et de la formation des administrateurs. Il s'agit d'identifier les forces et faiblesses, ainsi que les possibilités d'amélioration, de mettre en lumière les risques et de fixer des objectifs<sup>28</sup>. En outre, il convient d'envisager des évaluations ciblées, par exemple sur les questions de gouvernement d'entreprise. En **Australie**, une liste de contrôle aide les membres du conseil à évaluer la solidité du cadre de gouvernance dans lequel ils opèrent<sup>29</sup>.

En **Suède**, les conseils doivent compléter des formulaires pour d'évaluation collective et individuelle et pour celle de leur président. L'échelle d'évaluation qualitative va de 1 à 5. L'évaluation collective porte notamment sur l'intégrité, l'atmosphère de travail, le fonctionnement en tant que groupe, la représentation de tous les domaines d'expertise concernés, l'absence de rivalités et la qualité du dialogue. L'évaluation individuelle concerne la connaissance des activités de l'entreprise et du secteur, la présence aux réunions, la qualité et l'originalité de la contribution, l'esprit d'équipe, les contacts personnels, l'absence de conflits d'intérêts, la capacité de jugement et le degré d'implication. L'évaluation du président concerne en particulier les qualités d'animateur, la planification stratégique, la communication avec l'extérieur, les relations avec le conseil et la planification de la succession.

Plusieurs pays de l'OCDE prévoient de développer l'évaluation des performances des conseils d'administration des entreprises publiques, car ils y voient un outil indispensable à l'amélioration du professionnalisme de ces organes. En effet, l'évaluation souligne les responsabilités du conseil et clarifie ses principales fonctions. Par ailleurs, elle contribue à accroître le nombre des administrateurs qui connaissent bien le monde de l'entreprise et à diversifier leurs profils. Enfin, elle se révèle utile pour inciter les administrateurs à consacrer suffisamment de temps et d'efforts à l'exercice de leurs fonctions clés, et l'ensemble du conseil à orienter/guider stratégiquement l'entreprise publique.

## Rémunération des membres du conseil d'administration

Dans de nombreux pays, les conseils d'administration ne progresseront pas réellement dans le sens d'un plus grand professionnalisme et d'une approche plus commerciale tant que la rémunération ne permettra pas

d'attirer et de retenir des professionnels ayant les compétences et l'expérience requises. Dans la majeure partie de la zone OCDE, la rémunération des administrateurs reste largement insuffisante par rapport aux responsabilités exercées.

Là encore, il semble y avoir dichotomie entre le modèle d'actionnariat centralisé et les deux autres types de modèles :

- Dans le modèle centralisé, la tendance générale est à augmenter la rémunération des membres du conseil pour la rapprocher de celle en vigueur dans le secteur privé, par exemple en **Suède** et en **France**. Dans d'autres cas, comme aux **Pays-Bas**, la rémunération est fixée par l'assemblée générale annuelle. Néanmoins, les niveaux de rémunération sont très faibles dans certains pays à modèle centralisé.
- Dans les modèles décentralisé et dual, la rémunération demeure le plus souvent très faible. En **Corée**, par exemple, les indemnités mensuelles et les jetons de présence que les administrateurs extérieurs perçoivent sont «relativement modestes», d'un montant inférieur à celui pratiqué dans le secteur privé. En **Pologne**, dans certaines branches, la rémunération est dix fois plus faible que dans les entreprises privées.
- Il n'en va pas de même au **Royaume-Uni**, qui constitue toujours un modèle très décentralisé. Si la rémunération des administrateurs des entreprises publiques est souvent inférieure aux normes du secteur privé, la différence n'est pas considérable; il arrive même que le niveau soit comparable.
- Enfin, dans quelques pays, notamment en **Espagne**, les administrateurs des entreprises publiques ne perçoivent pas de rémunération, hormis des jetons de présence.

La rémunération repose très souvent sur les critères suivants : la taille de l'entreprise publique et la charge de travail, le niveau de risque, les indices de salaire en interne ou dans le secteur d'activité, ainsi que les pratiques en usage dans la branche. Certains pays ont fixé des plafonds : ainsi, la rémunération des membres du conseil ne peut représenter plus de six fois le salaire moyen dans la branche concernée en **Pologne**, des exceptions étant possibles pour les très grandes entreprises publiques dans lesquelles la rémunération du conseil peut être supérieure de 50 % à six fois le salaire moyen versé dans la branche. Il en est de même en **République slovaque**, où la rémunération ne peut dépasser cinq fois le salaire national moyen. On peut également prendre en compte les éventuels avantages en nature et le statut individuel qui s'attache à la fonction, comme en **Australie**.

Très rares sont les pays où la rémunération est déterminée par une méthode standardisée comme en **Nouvelle-Zélande**.

### Encadré 6.11. **Mode de rémunération des administrateurs des entreprises publiques en Nouvelle-Zélande**

La rémunération des administrateurs ne dépend pas des performances. Toute entreprise publique est classée dans l'une des six catégories définies, avec un taux unitaire par administrateur. Le conseil a droit à une somme forfaitaire annuelle, correspondant à ce taux unitaire multiplié par le nombre d'administrateurs, avec une pondération de 2 pour le président et de 1.5 pour son suppléant. Le taux unitaire inclut une indemnité pour les travaux des sous-comités.

Le taux unitaire est aligné sur la moyenne du secteur privé, mais une minoration lui est appliquée afin de refléter la composante « service public » de la nomination au conseil d'administration d'une entreprise publique. Par conséquent, même si la rémunération est indexée sur celle du secteur privé, elle est dans les faits légèrement inférieure.

Le conseil d'administration peut demander un supplément exceptionnel de rémunération pour des activités qui ne font pas partie de celles qu'on attend normalement de lui.

Source : Réponse de la Nouvelle-Zélande au Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 2004.

Rarement, une part de la rémunération des administrateurs est liée aux performances :

En **République slovaque**, l'administrateur perçoit une prime égale à 5 % de celle du directeur général.

Au **Royaume-Uni**, la rémunération des administrateurs se compose d'une indemnité de base et de primes qui sont fonction des résultats. Pour la plupart des administrateurs dirigeants, l'enveloppe globale perçue comporte un élément lié aux résultats annuels, à quoi s'ajoute pour certains une prime à long terme. Selon les sociétés, la prime annuelle représente de 20 à 70 % de la rémunération.

- En **Pologne**, le ministère du Trésor a rédigé un projet de loi concernant les principes de rémunération dans le secteur public, dont le Parlement est actuellement saisi. Selon ce texte, la rémunération des administrateurs des entreprises publiques serait fonction des performances du conseil d'administration et de la situation économique de l'entreprise.

Enfin, dans quelques pays, ce sont des organismes publics spécialisés qui décident de la rémunération des administrateurs des entreprises publiques, de façon à dépolitiser cette question et éviter les conflits d'intérêts. C'est le cas en **Australie**, où le « Tribunal des rémunérations » est l'organisme légal indépendant chargé de fixer la rémunération de certains emplois publics ;

il est notamment compétent pour les magistrats ainsi que pour les administrateurs et les dirigeants des entités fédérales. En **Turquie**, la rémunération des représentants de l'État siégeant au conseil d'administration d'une entreprise publique est déterminée sur une base annuelle par le Conseil supérieur de la planification

Dans de nombreux pays de l'OCDE, on observe une forte tendance à la revalorisation de la rémunération des administrateurs des entreprises publiques, dans l'optique d'un certain alignement sur les pratiques du secteur privé. En **Norvège**, en vertu des Principes de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques qui ont été récemment adoptés, « les systèmes de rémunération et d'incitations doivent favoriser la création de valeur dans les entreprises et être globalement jugés raisonnables »<sup>30</sup>. En **Suède**, dans les 5 plus grandes entreprises publiques, la rémunération moyenne est passée de 167 000 couronnes en 2002 à 226 000 couronnes en 2004 pour l'administrateur, et de 331 000 à 434 000 pour le président du conseil, soit une hausse significative, de 35 et 31 pour cent respectivement. Ces augmentations sont encore plus substantielles dans les entreprises de taille moyenne, où la rémunération des membres du conseil a été multipliée par près de trois, en moyenne, entre 2002 et 2004, tandis que celle du président du conseil diminuait légèrement<sup>31</sup>.

## Notes

1. *Gouvernement d'entreprise : panorama des pays de l'OCDE*, 2004, OCDE.
2. Report 372, « *Corporate Governance and Accountability Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises*, Joint Committee of Public Accounts and Audit », 1999, p. 53, Australie.
3. Il existe plusieurs statuts spécifiques permettant aux fonctionnaires de travailler pendant un certain temps dans le secteur privé ou dans une entreprise publique (de « pantoufler ») : ces fonctionnaires sont en disponibilité, hors cadre, en retraite différée...
4. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, p. 78.
5. *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2003, Regeringskansliet, p. 14.
6. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *La régie des sociétés d'État*, pp. 18-10.
7. Simon Wong, « *Improving Corporate Governance in SOEs: An integrated Approach* », in *Corporate Governance International*, volume 7, numéro 2, juin 2004.
8. Matti Vuoria, « *Evaluation Report of the State's Ownership Policy* », ministère du Commerce et de l'Industrie de la Finlande, Studies and Reports, 3/2004.
9. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-16.

10. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-13.
11. *Voir gouvernement d'entreprise : panorama des pays de l'OCDE*, OCDE, 2004, pour plus d'informations sur le système de nomination par les actionnaires en Suède.
12. *Governance Arrangements for Commonwealth GBEs*, juin 1997, p. 8.
13. Loi suédoise sur les sociétés (1975 : 1385), cité dans le *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2003, Regeringskansliet, p. 13.
14. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, p. 77.
15. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, p. 35.
16. Lignes directrices du Conseil du Trésor sur la régie des sociétés d'État au Canada, cité dans le *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-17.
17. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-18 à 19.
18. *Rapport du vérificateur général du Canada*, décembre 2000, chapitre 18, *Régie des sociétés d'État*, pp. 18-15.
19. *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2002, Regeringskansliet, pp. 12-13; *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2003, Regeringskansliet, pp. 13-16.
20. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, p. 40.
21. « *CAC Boards, Guidance Paper n° 3, Better Practice Guide, Public Sector Governance* », Australian National Audit Office (ANAO), juillet 2003.
22. « *On board, Guide to better practice for public sector governing and advisory boards* », Audit Office of New South Wales, 1998.
23. « *Principles and Better Practices, Corporate Governance on Commonwealth Authorities and Companies* », Note de discussion, Australian National Audit Office, 2000, p. 19.
24. Rapport Douste-Blazy, n° 1004, « *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision* », juillet 2003, Assemblée nationale, tome 1, partie II, pp. 17-18.
25. *Gouvernement d'entreprise : panorama des pays de l'OCDE*, 2004, OCDE.
26. « *Principles and Better Practices, Corporate Governance in Commonwealth Authorities and Companies* », note de discussion, Australian National Audit Office, p. 12.
27. « *Corporate Governance in New Zealand Government-owned Companies* », The Boardroom Practice Ltd./ CCMAU, Conférence OCDE/ICSSR sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 27-28 novembre 2003, New Delhi, Inde, p. 74.
28. Report 372, « *Corporate Governance and Accountability Arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises* », Joint Committee of Public Accounts and Audit, 1999, pp. 62-64.

29. Annexe A, Public Sector Corporate Governance: A Director's Checklist, in « Principles and Better Practices, Corporate Governance on Commonwealth Authorities and Companies », Note de discussion, ANAO, 2000, p. 38.
30. *The Norwegian Government Policy for Reduced and Improved State Ownership*, d'après le Livre blanc n° 22 2001-02, ministère du Commerce et de l'Industrie de la Norvège, 2002.
31. *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2002, Regeringskansliet, p. 13; *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, 2003, Regeringskansliet, p. 15.



## ANNEXE I.1

## *Entreprises publiques des secteurs stratégiques dans les pays de l'OCDE*

	Poste	Télécoms & médias	Chemins de fer	Électricité	Gaz/pétrole/charbon	Transport aérien	Services financiers
<b>Australie</b>	Austr. Postal C.	Telstra C.L.	Austr Rail Track C.L.	Snowy Hydro L.		Airservices Australia	
<b>Autriche</b>	Österreichische Post AG	Telekom Austria AG	Österreichische Bundesbahnen	Verbundgesellschaft	OMV AG	Austrian Airlines AG	
<b>Belgique</b>	La Poste	Belgacom	Société Nationale des Chemins de fer Belges			Belgian International Airport Company; Belgocontrol (surveillance du trafic aérien)	Office National du Ducroire
<b>Canada</b>	Postes Canada	CBC/Radio-Canada	VIA Rail Canada Inc.				Banque de développement du Canada; Société canadienne d'hypothèques et de logement; Exportation et développement Canada; Financement agricole Canada

	Poste	Télécoms & médias	Chemins de fer	Électricité	Gaz/pétrole/charbon	Transport aérien	Services financiers
<b>République tchèque</b>	Ceska Posta s.p.	ČESKY TELECOM a.s.;	Ceske Drahy a.s.	CEZ a.s.	Severoceske doly a.s.; Sokolovska a.s.; MERO CR a.s.; CEPRO a.s.	Ceska aerolinie a.s.; Ceska sprava letist s.p.	
<b>Hongrie</b>	Magyar Posta	Antenna Hungaria;	Magyar Államvasutak Rt.; Győr-Sopron-Ebenfurti Vasút Rt.	Magyar Villamosmvek (MVM), Paksi Atomerm Rt., and OVIT included; Tiszavíz Vízierm Kft.; Vértesi Erm Rt.; MAVIR.	MOL Rt. (11.82 per cent); MAGÁZ Rt.	MALÉV Rt; Budapest Airport	Magyar Fejlesztési Bank Rt.; FHB Rt.; Eximbank Rt.; Mehib Rt.; Hitelgarancia Rt.
<b>Italie</b>	Poste Italiane spa	RAI holding; Seat spa	Ferrovie dello Stato spa	Enel spa	ENI spa	Alitalia spa; ENAV spa	Consap spa
<b>Japon</b>		NTT C.					
<b>Corée</b>		Réseau de radio et télédiffusion coréen		Entreprise d'électricité coréenne	Dahian Coal C.; compagnies pétrolière et gazière, oléoducs	Autorités aéroportuaires coréennes	Banque industrielle de Corée, Banque coréenne de développement; Korea first bank; Kookmin bank
<b>Mexique</b>			Ferrocarril de istmo de Tehuantepec			Aéroports et ports maritimes	Agroasemex; Bansefi; Bancomext; Banjercito; Nafinsa Sociedad Hipotecaria Federal
<b>Pays-Bas</b>	Dutch PTT		Dutch Railways NS			KLM NV Schipol Airport	Postbank
<b>Nouvelle-Zélande</b>	NZ post L.	Television NZL	NW railways C.	Electricity C. NZL; Genesis power L; Mighty River Power L.		Airways C. of New Zealand L.; Air NZL	Asure of New Z Lim; At work NZL
<b>Norvège</b>		Telenor ASA; BANE tele AS	NBSB AS	Norsk Hydro ASA	Statoil ASA; Petoro		DNB ASA; Argentum AS; Kommunalbanken

	Poste	Télécoms & médias	Chemins de fer	Électricité	Gaz/pétrole/ charbon	Transport aérien	Services financiers
<b>Pologne</b>	Poczta Polska	Telewizja Polska	Polskie Koleje Pastwowe	Poudniowy Koncern Energetyczny (PKE S.A.) BOT Górnictwo i Eneretyka S.A.	Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG S.A.)	Polskie linie Lotnicze LOT S.A.	
<b>République slovaque</b>				VSE; SSE; ZSE; SE; SEPS;	Transpetrol; SPP		
<b>Suède</b>	Posten	TeliaSonera (45.3 %)	SJ AB; Green Cargo	Vattenfall; National Grid Authority		SAS (21.4 %); Airport Authority	SBAB; Nordea Bank (19.5 %)
<b>Suisse</b>	La Poste	Swisscom AG	CFF				Garantie contre les risques d'exportation (GRE), Suva
<b>Turquie</b>	PTT	Türk Telekom A	TCDD, TÜDEMSA TÛLOMSA TÛVASA	TEA, EÛA, TETTA, TEMSAN	TPAO, BOTA, TTK, TKI,	DHMI, THY	ZERBANK, Halkbank, T.Kalk.B. (These state banks acting in the financial services sector are legally not SOEs, but ownership belongs to the Treasury. )
<b>Royaume-Uni</b>	Royal Mail Group PLC	British Broadcasting Corporation; Channel Four Television Corporation Ltd		British Energy; UK Atomic Energy Authority; British Nuclear Fuels plc		Air travel trust; National Air traffic Services ltd (49 %), plusieurs aéroports régionaux	Financial services authority; Export Credit Guarantee Department

## ANNEXE I.2

## Statut juridique des entreprises publiques

	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaires
	Sociétés à responsabilité limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
<b>Australie</b>	X	X			X	1 : sociétés par actions régies par la loi les sociétés ( <i>Corporation Act</i> ). 2 : sociétés établies en tant qu'entités juridiques distinctes régies par leur propre législation habilitante.
<b>Autriche</b>	X	X	X			Sociétés par actions ou à responsabilité limitée, mais aussi institut de droit public constitué en société.
<b>Belgique</b>	X	X	X	X		Toutes les entreprises sont des entreprises d'État autonomes régies par le droit public. Elles sont aussi soumises en partie au droit général des sociétés, exception faite de quelques dérogations prévues dans le droit des entreprises d'État autonomes.
<b>Canada</b>	X	X	X		X	Les entreprises publiques (appelées au Canada sociétés d'État) sont habituellement immatriculées selon des statuts habilitants propres à chacune d'entre elles; il peut toutefois arriver qu'elles soient immatriculées selon le droit général des sociétés; certaines sont des sociétés par actions, d'autres non; la plupart des entreprises publiques sont également soumises à un régime de gouvernance et de comptabilité général et intégral, qui prime sur les statuts individuels et sur le droit général des sociétés en cas de conflit.

	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaires
	Sociétés à responsabilité limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
<b>République tchèque</b>	X	X		X	X	Entreprises commerciales (d'État), mais aussi sociétés par actions. Les principales d'entre elles sont régies par un droit spécial.
<b>Danemark</b>	X	X			X	Pour les entreprises à responsabilité limitée par actions, seul le droit des sociétés s'applique, tandis que les autres entreprises publiques sont régies par une législation spécifique.
<b>Finlande</b>	X	X		X	X	Les dispositions générales du droit des sociétés s'appliquent. Il existe en outre des entreprises publiques de forme statutaire distincte (Entreprises d'Etat).
<b>France</b>	X	X		X	X	Sociétés commerciales régies par le Code du commerce ; établissements publics industriels et commerciaux EPIC, chacun régi par son statut ; GIE et GIP.
<b>Allemagne</b>	X	X			X	Entreprises commerciales publiques gérées comme les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée.
<b>Grèce</b>		X				Société anonyme.
<b>Hongrie</b>	X	X			X	Sociétés à responsabilité limitée, sociétés par actions et autres formes régies par le droit des sociétés. Exemple de statut légal spécifique : les institutions financières.
<b>Italie</b>		X				Toutes les entreprises commerciales publiques sont gérées comme des sociétés par actions.
<b>Japon</b>		X	X	X		Les plus connues sont les sociétés publiques et les organisations quasi non gouvernementales.
<b>Corée</b>		X		X	X	Entreprises d'État (GOC) soumise à la loi cadre et entreprises à participation publique (GIC). D'autres entreprises (gaz, aéroport) sont régies par la loi spéciale sur l'amélioration du gouvernement d'entreprise et la privatisation des GIC.
<b>Mexique</b>	X	X	X	X	X	Sociétés anonymes, sociétés à responsabilité limitée ou sociétés à responsabilité limitée d'intérêt public. Régies par le droit privé et public.
<b>Pays-Bas</b>	X	X	X	X	X	Toutes des sociétés à responsabilité limitée régies par le droit privé ou public.

	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaires
	Sociétés à responsabilité limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
<b>Nouvelle-Zélande</b>	X	X		X	X	Entités d'État ( <i>Crown Entities</i> ) (régies par le droit des sociétés); entreprises publiques (régies par le droit commercial général et la loi sur les entreprises publiques).
<b>Norvège</b>		X		X	X	Sociétés par actions, sociétés organisées sous forme de fonds et entreprises d'État régies par la loi sur les entreprises d'État.
<b>Pologne</b>	X	X		X		Sociétés à responsabilité limitée par actions régies par le Code du commerce polonais; entreprises publiques régies par les dispositions de la Loi de septembre 1981 sur les entreprises publiques.
<b>République slovaque</b>	X	X		X		Entreprises d'État ou sociétés par actions avec participation publique et organisations d'État incluses dans le budget ou qui reçoivent des contributions du budget de l'État.
<b>Espagne</b>		X		X		Toutes des sociétés anonymes.
<b>Suède</b>						Toutes les sociétés commerciales d'État sont régies par le droit des sociétés suédois mais l'autorité aéroportuaire et le réseau électrique national sont organisés en entités d'État.
<b>Suisse</b>	X	X	X	X		Sociétés par actions régies par un droit spécial ou par le droit privé. La GRE est un fonds.
<b>Turquie</b>		X	X		X	Les entreprises du portefeuille du Trésor sont régies par le décret à force de loi n° 233; certaines rares exceptions sont régies par le Code de commerce. Les entreprises du portefeuille de l'agence des privatisations sont régies, sauf exceptions, par le Code du commerce.
<b>Royaume-Uni</b>	X	X	X	X	X	Les entreprises publiques peuvent généralement prendre trois formes : les « Companies Act companies », soumises aux règles applicables aux entreprises du secteur privé; les « Statutory Corporations », soumises à une législation spécifique; les « Trading Funds » (organes exécutifs des ministères).

## ANNEXE I.3

## *Transparence et communication financière/ tableau récapitulatif*

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>Australie</b>	Oui (exigences supplémentaires dans certains cas).	Annuel + rapport mensuel ou trimestriel sur les performances.	Rapport financier et non financier.	Oui dans le rapport annuel; informations sur les responsabilités spécifiques et fonctions extraordinaires.	
<b>Autriche</b>	Oui.	Annuel.	Rapport au directoire.	Comme pour les entreprises commerciales privées.	
<b>Belgique</b>	Oui.	Annuel.	Rapport au ministère et au grand public pour contrôle. Comptes distincts pour le service public et les activités commerciales.		

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>Canada</b>	Parfois ; certains comptes rendus sont spécifiques aux entreprises publiques.	Annuel.	Le rapport annuel comprend les états financiers audités et un résumé des performances historiques sur cinq ans ; le résumé du plan d'entreprise et des budgets concerne généralement les cinq années à venir ; l'État fédéral élabore également chaque année un rapport résumé sur toutes les entreprises publiques.	La plupart doivent soumettre leur plan d'entreprise et leurs budgets à l'approbation du gouvernement.	L'État fédéral prépare un rapport annuel sur toutes les entreprises publiques, qui rassemble également des informations sur l'emploi, les actifs et les emprunts ; les comptes publics consolidés du Canada incluent les résultats financiers de tous les ministères, agences gouvernementales et entreprises publiques.
<b>République tchèque</b>	Oui.		Communication de données et d'informations aux représentants de l'État et aux autorités financières.	Oui, dans le cadre de la législation en vigueur.	
<b>Danemark</b>	Oui, mais à partir de 2005, les normes IAS/IFRS ne seront plus obligatoires (ils s'appliqueront toutefois aux plus grandes entreprises publiques).		Communication des événements significatifs à l'agence danoise du commerce et des entreprises.	Pas pour les créanciers et les fournisseurs ; pas en général hors des dispositions du droit danois des sociétés.	Oui, publication d'une brochure annuelle intitulée « Les entreprises de l'État ».
<b>Finlande</b>	Oui pour les sociétés cotées. Pas de lois spécifiques en matière de diffusion d'information pour les autres entreprises publiques.		Entreprises privées ; rapport à l'État en tant qu'actionnaire ; les entreprises cotées rédigent un rapport pour le marché	Pas d'obligations spécifiques	Oui : publication annuelle d'un bulletin intitulé « L'actionariat d'État en Finlande ».
<b>France</b>	Oui (pour les sociétés cotées).	Annuel.	Publication d'un rapport au Parlement annexé au projet de budget annuel.		Oui : publication annuelle d'un bulletin intitulé « L'État actionnaire ».

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>Allemagne</b>	Oui.		L'État peut demander – comme le permet la loi sur le commerce et les entreprises – des rapports détaillés <i>via</i> ses représentants au sein du CS ou du directoire.		
<b>Grèce</b>	Oui?	Annuel.	Le Conseil soumet le rapport annuel sur les comptes au min. de l'Éco. et des Finances et au ministre de tutelle ainsi qu'à la commission parlementaire.	Oui, uniquement pour les sociétés cotées s'adressant aux clients et fournisseurs.	
<b>Hongrie</b>	Rapports annuels audités, rapports trimestriels non audités.	Rapports annuels et trimestriels, rapports de contrôle mensuels.	Rapports concernant les secteurs financier et non financier.	En fonction du droit des sociétés. L'État approuve les rapports en tant que détenteur du capital.	
<b>Italie</b>	Oui, en partie (oui en ce qui concerne l'audit externe, non en ce qui concerne l'obligation de publier des rapports trimestriels).	Trimestriel pour les entreprises publiques cotées; annuel et bisannuel pour les entreprises publiques non cotées.	Stés entièrement publiques non cotées : communiquent au Trésor des informations quantitatives et qualitatives (résultats financiers, prévisions, questions managériales). La cour des comptes envoie des rapports au Parlement sur l'activité de chaque entreprise publique	Oui, sur une base volontaire.	
<b>Japon</b>	Oui, en partie.	Oui.	JT: plan d'activité et rapport au min. des Finances. NTT : bilan et compte de résultat au min. de la Gestion des Affaires publiques.		

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>Corée</b>	Presque, outre le rapport sur le résultat effectif des activités établi par les entreprises d'État (GOC).	Annuel (pour la situation opérationnelle si nécessaire).	Le président communique les résultats opérationnels à l'Assemblée nationale, au ministère de la Planification et du Budget et au ministère sectoriel.	Non, pas de responsabilités particulières vis-à-vis des parties prenantes.	
<b>Mexique</b>	Oui, en vertu de la <i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Informacion Publica Gubernamental</i> (LFTAIPG).				
<b>Pays-Bas</b>	Oui (examens supplémentaires pour les entreprises non cotées).	Deux fois par an.	Communication du compte de résultat au Parlement. À l'avenir, évaluation par cycles de 5 ans, avec information du min. des Finances au Parlement.	Comme les autres entreprises.	
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Oui.	Trimestriel, semestriel, annuel.	Le Conseil soumet le plan d'activité et le rapport annuel à l'approbation du ministère actionnaire.	Oui, loi sur les sociétés.	Oui, rapport annuel sur les entreprises publiques.
<b>Norvège</b>	Oui.	Annuel et parfois bisannuel ou trimestriel.	Conseil : comptes et rapports annuels des sociétés, au public et aussi au Parlement. Info. financières et non financières.	Comme les entreprises privées.	Oui, par le min. du Commerce et de l'Industrie.
<b>Pologne</b>	Conformément à la loi, mais quelques différences.	Trimestriel.	Au Trésor, rapport sur la situation financière validé par le CS ou chaque année par le directoire; au ministère des Finances sur les sûretés et les garanties accordées.	Non.	

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>République slovaque</b>	Quelques différences.	Annuel.	États financiers présentés aux fondateurs, discutés avec le CS et transmis à l'administration publique et fiscale compétente. Au public sur demande.	Le cas échéant selon la loi n° 111/1990; OUI dans le cadre de la législation en vigueur.	
<b>Espagne</b>	Oui, mais les plus petites sont exemptées.	Trimestriel, bisannuel, annuel.	Instruction sur les relations avec les entreprises publiques dans lesquelles la direction générale du patrimoine de l'État détient une participation.		
<b>Suède</b>	Oui.	Trimestriel et annuel.	Le Parlement et le grand public reçoivent un rapport annuel. La division des entreprises d'État établit des rapports trimestriels consolidés.	Comme les entreprises privées.	Oui.
<b>Suisse</b>	Oui : uniquement Swisscom et RUAG complètement; droit spécial pour La Poste et les CFF; parfois plus d'obligations requises.	Trimestriel, bisannuel ou annuel.	La Confédération donne des objectifs et reçoit des rapports annuels de gestion.	Partiellement dans le rapport annuel.	Non.
<b>Turquie</b>	Les entreprises du portefeuille de l'agence des privatisations sont soumises aux mêmes lois que les entreprises cotées en vertu de la Loi du Conseil des marchés financiers en ce qui concerne les obligations de transparence.	Trimestriel.			Rapport annuel global publié par le Haut comité d'audit, avec un décalage d'un an.

	Mêmes règles que les sociétés cotées	Quand	Aspects généraux : types de rapport	Aspects spécifiques : rapport aux parties prenantes	Communication globale
<b>Royaume-Uni</b>	Non; tandis que la plupart ont des obligations de compte rendu similaires, elles n'observent pas les règles de cotation britanniques.	Annuel, avec des mises à jour semestrielles pour certaines.	Financier, mais aussi non financier (commentaire du directeur général, discours du président, compte-rendu de l'évolution de l'activité, stratégie future de l'entreprise et dispositifs relatifs au gouvernement d'entreprise).	Oui la plupart du temps, notamment en ce qui concerne les effectifs.	Pas encore; la première communication de ce type aura lieu cette année.

## ANNEXE I.4

*Tableau récapitulatif/composition du Conseil*

	Composition du Conseil				Pouvoir de nomination de l'État	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres issus du secteur privé	Personnalités politiques	Salariés ou représentants des salariés		
<b>Australie</b>					Nomination de l'ensemble du Conseil.	
<b>Autriche</b>				1 membre sur 2 du Conseil de surveillance élu par l'assemblée générale.	En fonction de sa participation au capital.	Sauf : ÖIAG, auto-désignation.
<b>Belgique</b>		Oui.	Oui.		Représentation proportionnelle des actionnaires.	Si l'État est un actionnaire majoritaire, le président du Conseil sera un représentant du gouvernement.

	Composition du Conseil				Pouvoir de nomination de l'État	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres issus du secteur privé	Personnalités politiques	Salariés ou représentants des salariés		
<b>Canada</b>	Oui, dans certains cas, soit en tant que membres d'office, soit en tant qu'administrateurs nommés selon la procédure ordinaire.	Oui.	La décision de nomination finale revient à l'État, mais un nouveau mode de fonctionnement, annoncé en 2004, demande aux entreprises de lancer le processus d'identification de candidats appropriés et de formuler des recommandations.	Rarement.	Pour tout le Conseil, à l'exception des membres d'office.	Un nouveau mode de fonctionnement a été mis en place en 2004, selon lequel les entreprises lancent le processus d'identification de candidats appropriés et formulent des recommandations.
<b>République tchèque</b>	Oui.	Oui.	Possible.	Un tiers du Conseil.	En fonction de sa participation au capital.	
<b>Danemark</b>	Non, à moins de dispositions légales spécifiques.	Oui.	Non.	Conformément au droit de sociétés, la moitié des membres sont élus par l'assemblée générale.	L'ensemble du Conseil est nommé par le ministère sectoriel, en consultation avec le comité gouvernemental.	
<b>Finlande</b>	Oui, si l'État est majoritaire ou détient une importante participation minoritaire.	Tous les autres membres.		Oui mais avec des exceptions.	Tous les membres sont nommés par l'Assemblée générale, l'État n'a pas de droits spécifiques.	
<b>France</b>	Un tiers du Conseil.	Un tiers de « personnalités qualifiées ».	Non, mais existence de liens.	Un tiers.	Élection par les ministres.	Comme pour toute autre entreprise dans le cas des entreprises publiques cotées et des entreprises publiques dans lesquels l'État ne détient pas de participation majoritaire.

	Composition du Conseil				Pouvoir de nomination de l'État	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres issus du secteur privé	Personnalités politiques	Salariés ou représentants des salariés		
<b>Allemagne</b>	Oui.	Principalement.	Les membres du Parlement et les ministres ne peuvent pas devenir membres du Cconseil.	Un tiers ou la moitié selon les lois applicables de cogestion du travail.	En fonction de sa participation au capital, selon le droit des sociétés.	
<b>Grèce</b>	Un membre désigné conjointement par deux ministères, un membre désigné par le Comité économique et social.			Oui, deux.	État, en fonction de sa participation au capital + élection du président et directeur général.	Sauf entreprises cotées en Bourse; au moins 1/3 de membres non dirigeants.
<b>Hongrie</b>	Oui, mais non obligatoire.	Oui.		Au-dessus de 200 salariés, un tiers des membres du Conseil de surveillance doivent être élus par le personnel.	Représentation proportionnelle des actionnaires.	Selon le droit des sociétés.
<b>Italie</b>	Habituellement non, mais possible.				Pouvoir conféré par l'action préférentielle de nommer un membre du Conseil de l'entreprise publique doté d'un statut d'observateur, sans droit de vote.	Système d'élection sur liste, ce qui donne des droits disproportionnés aux membres du Conseil autres que les représentants de l'État.
<b>Japon</b>	Non.					Pas d'informations générales disponibles; feu vert ministériel nécessaire pour les nominations et les révocations.

	Composition du Conseil				Pouvoir de nomination de l'État	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres issus du secteur privé	Personnalités politiques	Salariés ou représentants des salariés		
<b>Corée</b>					Propose le président de l'entreprise. Désigne tous les administrateurs.	
<b>Mexique</b>	Oui, le président du Conseil.	Oui.			L'ensemble du Conseil est nommé par le pouvoir exécutif fédéral, via l'agence gouvernementale.	Présidence du Conseil : représentants de l'État.
<b>Pays-Bas</b>	Non.			Oui, dans des cas précis.	En fonction de sa participation au capital.	
<b>Nouvelle-Zélande</b>			Principalement		L'État désigne tous les administrateurs	
<b>Norvège</b>	Interdit.	Oui.	Non interdit.	Un tiers du Conseil.		40 pour cent de femmes.
<b>Pologne</b>	Oui, mais pas toujours.	Possible.		Deux cinquièmes des membres du CS nommés par le Trésor.	En fonction de sa participation au capital.	Examen spécial pour les représentants du Trésor.
<b>République slovaque</b>	Oui.	Oui.	Non.	1/3.	Selon le pacte d'actionnaires.	
<b>Espagne</b>					En fonction de sa participation au capital.	
<b>Suède</b>	Oui, 1 ou 2 membres.	La plupart.	Possible (toutes les nominations doivent suivre un processus bien défini et structuré).	Comme dans les sociétés par actions.	Décision formelle de l'AG après accord du ministre et après recommandation par division pour les entreprises publiques du ministère de l'Industrie).	Sauf entreprises cotées en Bourse; 40 pour cent de femmes.
<b>Suisse</b>	Oui : la GRE.	Principalement.	Principalement.	Swisscom, La Poste, CFF, SUVA.	Oui (nomination de l'ensemble du Conseil de La Poste, de la SUVA, de la GRE et des CFF; Swisscom : 1 membre).	Critères strictement professionnels.

	Composition du Conseil				Pouvoir de nomination de l'État	Commentaires
	Membres venant d'un ministère	Membres issus du secteur privé	Personnalités politiques	Salariés ou représentants des salariés		
<b>Turquie</b>	Oui.		Oui.	Mais 2 doivent avoir le statut d'administrateur général adjoint et le président du Conseil doit être également directeur général.	Nomination de l'ensemble du Conseil : 1 membre nommé par le Trésor, 4 par le ministère sectoriel.	
<b>Royaume-Uni</b>	Non si l'État est le seul actionnaire; OUI dans quelques cas si le capital appartient partiellement à l'État, mais seulement les administrateurs externes.	Le plus souvent.	Non.	La plupart du temps non, mais oui pour certains cas limités.	Oui – dans le cadre de l'affectation des droits d'approbation. Conserve certains droits pour les sociétés dont il détient une partie du capital.	

## ANNEXE I.5

## Tableau récapitulatif/fonctions du conseil d'administration

	Nomination du directeur général	Création de comités spécialisés	Évaluation systématique des performances	Rémunération par rapport au secteur privé	Indépendance
<b>Australie</b>	Oui.	Lorsque nécessaire (toutes les entreprises ont un comité d'audit).	Non, mais évaluation de l'activité du conseil.	Prise en compte.	Majorité de membres non dirigeants indépendants au conseil de surveillance.
<b>Autriche</b>	Oui.	Oui, possible.	Si problèmes.	Oui.	
<b>Belgique</b>	Non.	Oui (comité d'audit, de rémunération, etc.).	Non.	Inférieure.	Depuis peu.
<b>Canada</b>	Oui dans la plupart des cas.	Oui (comité d'audit), les statuts de la société peuvent requérir la formation d'autres comités.	Recommandée dans le cadre des directives gouvernementales.	Prise en compte des rémunérations du secteur public comme du secteur privé.	À la responsabilité fiduciaire de prendre des décisions dans l'intérêt de l'entreprise, tout en respectant la mission de celle-ci et son dernier plan d'activité approuvé, sauf directives officielles contraires (rarement le cas) et toutes les directives sont publiques.
<b>République tchèque</b>	Oui.	Oui, pratique habituelle.	Non.	Dépend de la catégorie d'entreprise.	Non.
<b>Danemark</b>	Oui.	Non, conformément aux pratiques des entreprises privées.	Non, uniquement au cas par cas.	Inférieure.	Oui.

	Nomination du directeur général	Création de comités spécialisés	Évaluation systématique des performances	Rémunération par rapport au secteur privé	Indépendance
<b>Finlande</b>	Oui.	Dans les sociétés cotées et les entreprises publiques non cotées mais de taille importante.	Non.	Légèrement inférieure.	Oui.
<b>France</b>	Non.	De plus en plus.	Non.	Nettement inférieure, mais en augmentation.	Oui pour les entreprises publiques cotées et pour les entreprises publiques dans lesquelles l'État n'est pas actionnaire majoritaire.
<b>Allemagne</b>	Oui.	Oui, pratique courante.	Non, sauf pour les entreprises cotées.	Oui, sauf pour les entreprises publiques (souvent les plus petites) opérant dans des secteurs non concurrentiels.	Oui, tous les membres du conseil de surveillance sont indépendants.
<b>Grèce</b>	??	??	Non.	Non.	Au moins pour deux membres du conseil de surveillance; indépendance non obligatoire si des actionnaires minoritaires siègent au conseil de surveillance.
<b>Hongrie</b>	Nomination en fonction de la participation au capital.		Rapports de contrôle mensuels.	Selon les directives du détenteur du capital; légèrement inférieure au secteur privé.	Oui.
<b>Italie</b>	Oui, mais consultation avec les ministères concernés.	Oui, pratique courante.	Non, mais évaluation de la participation du conseil d'après les résultats financiers.	Système spécifique pour les entreprises publiques non cotées, partiellement aligné sur celui du secteur privé.	
<b>Japon</b>	Oui, mais feu vert ministériel nécessaire.	Possible.	Oui, en assemblée générale.	Oui.	Indépendance de NTT par rapport à l'État.

	Nomination du directeur général	Création de comités spécialisés	Évaluation systématique des performances	Rémunération par rapport au secteur privé	Indépendance
<b>Corée</b>	Comité chargé de formuler des recommandations mis en place par le conseil, mais feu vert nécessaire du ministère sectoriel et, dans le cas des GOC, nomination directe par le président.	Pratique habituelle.	Oui, les résultats d'exploitation font l'objet d'un rapport.	Inférieure.	Non définie.
<b>Mexique</b>	Non.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Pays-Bas</b>	Oui.	Pratique habituelle.	Non, mais il est envisagé d'élaborer un plan d'évaluation quinquennal.	Non.	Conformément au droit, tous les membres du conseil agissent de manière indépendante.
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Oui.	Le plus souvent.	Oui, évaluation annuelle par le conseil.	Alignée, mais légèrement inférieure.	Tous les membres du conseil.
<b>Norvège</b>	Oui.	Oui, quelques projets à l'étude.	À l'étude.	Oui.	La pratique consiste à élire des membres indépendants, mais il n'existe pas de mécanisme pour en assurer l'application.
<b>Pologne</b>	Oui.	Possible.	Oui, par le Trésor.	Fixée par référence au salaire moyen dans les branches concernées.	Pas de définition de l'indépendance, mais un mécanisme veille à la mise en œuvre de critères permettant de sélectionner les membres du conseil parmi les milieux d'affaires.
<b>République slovaque</b>	Oui.	Oui.	Non.	Non, mais plafonnée.	Majorité déterminante (les membres indépendants ne sont pas des représentants des salariés).
<b>Espagne</b>	Oui.	Oui, comités d'audit..	Non.	Aucune rémunération.	Pas d'élection.
<b>Suède</b>	Oui.	Oui, recommandés.	Oui, évaluation annuelle de l'activité du président du conseil.	Inférieure, mais pas de beaucoup.	Tous ceux qui sont indépendants ne sont pas des salariés.
<b>Suisse</b>	Oui.	Oui.	Non.	Non.	À garantir.

	Nomination du directeur général	Création de comités spécialisés	Évaluation systématique des performances	Rémunération par rapport au secteur privé	Indépendance
<b>Turquie</b>	Non.	Comités d'audit (les comités d'audit n'existent pas dans toutes les entreprises publiques, ils sont présents dans les filiales et n'existent pas au sein du conseil d'administration, mais siègent en tant qu'organe séparé sous l'appellation de « conseil d'audit »).	Pas d'évaluation du conseil lui-même, mais évaluation globale par le haut comité d'audit.	Faible et fixée par le Haut conseil à la planification.	Pas de mécanisme explicite.
<b>Royaume-Uni</b>	Le gouvernement approuve la nomination du directeur général sur recommandation du président du conseil.	Ouïl, notamment les sociétés régies par le droit des sociétés (audit, rémunération, comité de nomination). Les autres ont en général des comités d'audit.	Au cas par cas, soit par autoévaluation, soit par des consultants.	Généralement inférieure aux références du marché.	Tous les conseils comptent des membres indépendants.

## ANNEXE I.6

## Tableau récapitulatif/nomination et rémunération du directeur général

	Procédure de nomination		Rémunération	
	Modalités	Pouvoir de nomination	Qui décide ?	Composantes (partie forfaitaire; liée aux performances...) Par rapport au secteur privé
<b>Australie</b>	Fixées par les statuts de l'entreprise ou par la législation.	Directeur général nommé par le conseil, avec le feu vert de l'État.	Directeur général : le conseil, en consultation avec le <i>Remuneration Tribunal</i> et les ministères actionnaires.	
<b>Autriche</b>	Avis de vacance de poste; délai de 1 mois pour se porter candidat; évaluations, y compris avec des consultants; annonce publique du candidat choisi.	Dirigeants nommés par le conseil de surveillance (sociétés par actions); organe représentant les intérêts de l'actionnariat (sociétés à responsabilité limitée).	Conseil de surveillance (sociétés par actions)?	Contrats établis d'après les normes des secteurs d'activité concernés.
<b>Belgique</b>		directeur général nommé par l'État (dans certains cas, en consultation avec les actionnaires privés); Dirigeants nommés par le conseil sur proposition du directeur général.	Le comité de rémunération présente une proposition au conseil.	Des éléments incitatifs éventuels, parfois négociés avec le ministère.

Procédure de nomination		Rémunération			
Modalités	Pouvoir de nomination	Qui décide ?	Composantes (partie forfaitaire; liée aux performances...)	Par rapport au secteur privé	
<b>Canada</b>	La plupart du temps, nommé par l'État sur recommandation du ministère responsable de la société et après consultation du conseil d'administration; nouveau mode de fonctionnement de nomination annoncé en 2004, selon lequel la société doit lancer le processus en désignant des candidats appropriés et en formulant des recommandations à l'intention de l'État.	À quelques rares exceptions près, il revient à l'État, mais selon le nouveau processus amorcé en 2004, c'est à l'entreprise qu'il revient de lancer le processus, tandis que le Parlement exerce un nouveau rôle d'examen du candidat recommandé.	L'État fixe des fourchettes de rémunération ainsi que le plancher des primes annuelles, généralement après examen par un comité consultatif indépendant; l'évolution dans la grille de traitements et les primes sont décidées chaque année par l'État, sur recommandation du conseil et du ministre responsable de la société.	Traitement plus primes annuelles; avantages en nature fixés par le conseil d'administration, en tenant compte des normes des secteurs public et privé, et dont l'État doit être informé.	Doivent être prises en considération les pratiques du secteur public comme du secteur privé.
<b>République tchèque</b>		Directeur général désigné par les actionnaires après processus de sélection organisé par le conseil.	Conformément au code du commerce, au code du travail et aux statuts de l'entreprise publique, le conseil signe l'accord de management.	Base + primes + primes de long terme; parfois prime spéciale pour conformité à certains critères.	
<b>Danemark</b>	Définies par le conseil.	Conseil.	Conseil.	Rémunération essentiellement fixe, mais la plupart reçoivent une prime liée aux performances.	Généralement inférieure.
<b>Finlande</b>		Conseil d'administration; l'État est associé au processus uniquement en tant qu'actionnaire.	Le conseil décide des systèmes de primes. L'État, en tant qu'actionnaire, participe à la décision sur les dispositifs incitatifs.	Rémunération presque toujours liée aux performances sur certains aspects.	Devrait être de même niveau, mais est souvent légèrement inférieure.
<b>France</b>					

	Procédure de nomination		Rémunération		
	Modalités	Pouvoir de nomination	Qui décide?	Composantes (partie forfaitaire; liée aux performances...)	Par rapport au secteur privé
<b>Allemagne</b>	Assemblée générale.	Tous les dirigeants sont élus par le conseil de surveillance (sauf pour les plus petites entreprises publiques qui sont des sociétés à responsabilité limitée).	Conseil de surveillance (sauf pour les plus petites entreprises publiques qui sont des sociétés à responsabilité limitée).	Rémunération fixe et primes de performance.	Comparable au secteur privé, sauf pour les entreprises (souvent les plus petites) opérant dans des domaines non concurrentiels.
<b>Grèce</b>	Modalités fixées dans les statuts de chaque entreprise publique rédigés par le conseil.		Défini dans les statuts de l'entreprise publique rédigés par le conseil.	Rémunération supplémentaire, conformément au droit, si l'entreprise réalise des performances supérieures aux objectifs.	
<b>Hongrie</b>	La nomination dépend de la participation au capital, conformément au droit des sociétés.	Assemblée générale.	Assemblée générale.	Selon la taille de l'entreprise; liée aux performances.	Généralement inférieure.
<b>Italie</b>		L'État uniquement, en tant qu'actionnaire.	Conseil, sur proposition du comité de rémunération s'il existe.	Mécanismes spécifiques pour les entreprises publiques non cotées; presque toujours liée aux performances.	
<b>Japon</b>		Le conseil est désigné <i>via</i> une motion de sélection validée par le ministre des Finances ou de la Gestion publique.	Dans le cas de JT, c'est le conseil qui décide, dans les limites définies; au sein de NTT, c'est l'entreprise elle-même.	La rémunération liée aux performances n'est pas une pratique courante.	
<b>Corée</b>	Le conseil crée un comité d'administrateurs extérieurs chargé de proposer un candidat au président du pays.	Pouvoirs publics : contrats validés par le ministre sectoriel; le président du pays a le pouvoir de nommer les directeurs généraux. GIC : feu vert nécessaire de l'assemblée générale.	Conseil.	La rémunération est généralement liée aux résultats opérationnels.	Inférieure.

Procédure de nomination		Rémunération		
Modalités	Pouvoir de nomination	Qui décide?	Composantes (partie forfaitaire; liée aux performances...)	Par rapport au secteur privé
<b>Mexique</b>	Nomination par le président de la République ou par l'instance dirigeante de l'entreprise concernée.	Feu vert nécessaire de l'instance dirigeante concernée.		
<b>Pays-Bas</b>	Conseil de surveillance (sélection et nomination).	Conseil de surveillance, avec le feu vert des actionnaires.		Comparable.
<b>Nouvelle-Zélande</b>	Conseil (d'après les conditions fixées par les pouvoirs publics).	Conseil (l'État définit les limites supérieure et inférieure souhaitées).	La rémunération liée aux performances n'est pas une pratique courante.	De même niveau, mais inférieure à celle en vigueur dans le secteur privé.
<b>Norvège</b>	Directeur général : nommé par le conseil d'administration avec l'aide de cabinets-conseil; principaux dirigeants : nommés par le directeur général.	Conseil d'administration, mais une circulaire ministérielle fixe certains éléments et le niveau de rémunération.	Droits à pension inclus.	De même niveau, mais pas supérieure.
<b>Pologne</b>	Directoire.	Le directoire décide de la politique de rémunération.		
<b>République slovaque</b>	Des commissions de sélection sont élues par le fondateur, sauf un membre, élu, lui, par les salariés.	Fondateurs.	Rémunération fixe, avec prime annuelle sur la part des bénéfices revenant aux administrateurs.	Plafonnée par rapport au salaire moyen national.
<b>Espagne</b>	Conseil d'administration, sur proposition de la direction générale des actifs publics ( <i>Dirección General del Patrimonio del Estado</i> ) et du ministère compétent.		Rémunération essentiellement fixe; quelques entreprises ont introduit une composante liée aux performances.	Généralement inférieure.

Procédure de nomination			Rémunération		
Modalités	Pouvoir de nomination	Qui décide?	Composantes (partie forfaitaire; liée aux performances...)	Par rapport au secteur privé	
<b>Suède</b>	Le ministère et le président du conseil se consultent avant les nominations.	Conseil (où siège un représentant du ministère).	Le conseil, dans le cadre de lignes directrices publiques précises.	Rémunération, primes, assurance maladie et régime de retraite.	D'après les directives, la rémunération doit être compétitive mais elle n'est généralement pas supérieure à ce qui se pratique dans les entreprises privées comparables.
<b>Suisse</b>	Fixées par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil.	Conseil.	Fixée par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil.	Fixée par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil.	Fixée par les statuts des entreprises privées, rédigés par le conseil.
<b>Turquie</b>		Nomination sur décision collective du ministre concerné, du Premier ministre et du président.	Décision du Haut conseil à la planification.	Fixe, sans partie variable liée aux performances (traitement + primes + retraite + assurance maladie).	Inférieure.
<b>Royaume-Uni</b>	Concours, conformément au Code de pratique de nomination ministérielle dans les organismes publics. Le président est désigné par un comité de nomination.	Nommé par le ministre concerné sur recommandation du comité de nomination.	Le ministre concerné, sur recommandation du comité de rémunération.	Traitement et intéressement lié aux performances.	Généralement inférieure.

## PARTIE II

# **Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques**



## Préambule

Dans nombre de pays de l'OCDE, les entreprises publiques représentent toujours une fraction substantielle du PIB, de l'emploi et de la capitalisation boursière. Par ailleurs, les entreprises publiques sont souvent très nombreuses dans les services aux collectivités et les secteurs d'infrastructure tels que l'énergie, les transports ou les télécommunications, dont les performances sont très importantes pour de larges segments de la population et pour les autres catégories d'entreprises. En conséquence, le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques joue un rôle fondamental pour garantir que ces dernières vont apporter une contribution positive à l'efficacité économique et à la compétitivité globales d'un pays. Dans les pays de l'OCDE, l'expérience a également montré qu'un gouvernement d'entreprise satisfaisant des entreprises publiques était une condition préalable importante à une privatisation économiquement efficace, dans la mesure où il rend ces entreprises plus attrayantes pour des acquéreurs potentiels ou contribue à améliorer leur valorisation.

Dans un certain nombre de pays non membres, le secteur public revêt également une grande importance, au point d'occuper parfois une place prépondérante dans l'économie. Ces pays ont bien souvent entrepris de réformer les modalités d'organisation et de gestion de leurs entreprises publiques, et ils se sont tournés vers les pays de l'OCDE pour échanger des expériences et étayer leurs propres réformes.

C'est dans ce contexte que, en juin 2002, le Groupe de direction sur le gouvernement d'entreprise a chargé le Groupe de travail sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État d'élaborer un ensemble de lignes directrices non contraignantes concernant le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Le Groupe de travail, qui comprend des représentants des pays membres de l'OCDE ainsi que de la Banque mondiale et du FMI en qualité d'observateurs, a engagé de vastes consultations pendant l'élaboration de ces lignes directrices. À cette occasion, il a rencontré un large éventail de parties intéressées, par exemple des membres de conseils d'administration et des directeurs généraux d'entreprises publiques, des organismes de contrôle des finances publiques, des représentants de syndicats et des parlementaires, et il également eu de nombreuses consultations avec des pays non membres. Un projet de Principes

directeurs a été publié sur le site Internet de l'OCDE afin de recueillir les commentaires du public, qui ont été nombreux, utiles et constructifs et qui ont été également publiés sur ce site.

Ces lignes directrices doivent être considérés comme un complément des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE<sup>1</sup>, dont elles s'inspirent et avec lesquels elles sont entièrement compatibles. Elles concernent explicitement des questions spécifiques au gouvernement d'entreprise des entreprises publiques et, en conséquence, elles se placent dans la perspective de l'État actionnaire, mettant l'accent sur les mesures que doivent prendre les pouvoirs publics pour assurer la qualité du gouvernement d'entreprise dans le secteur public. Cela étant, ils n'ont aucunement vocation à empêcher ou à dissuader des pays membres ou non membres de l'OCDE de mettre en œuvre des stratégies ou des programmes de privatisation, et ils ne doivent en aucun cas le faire.

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

Pour exercer ses responsabilités d'actionnaire, l'État a intérêt à utiliser des outils applicables au secteur privé, en particulier les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les entreprises publiques cotées. Cependant, les entreprises publiques posent un certain nombre de problèmes spécifiques de gouvernement d'entreprise. L'une de ces difficultés tient au fait que les entreprises publiques peuvent souffrir au moins autant d'ingérences politiques directes indues que de la passivité totale ou de la distance de l'État actionnaire. On assiste quelquefois aussi à une dilution des responsabilités. Les entreprises publiques sont souvent à l'abri de deux menaces qui sont essentielles au contrôle de la gestion dans le secteur privé, à savoir la menace d'une OPA et celle d'une faillite. Plus fondamentalement, les problèmes de gouvernement d'entreprise proviennent de l'existence, en matière de responsabilité des performances des entreprises publiques, d'une chaîne complexe de délégation des pouvoirs (dirigeants, conseil d'administration, entité actionnaire, ministères, pouvoirs publics) où les mandants réels sont soit difficilement identifiables, soit lointains. Structurer cette chaîne

complexe de responsabilités de manière à garantir des décisions efficaces et un gouvernement d'entreprise de qualité constitue un vrai défi.

Ces Lignes directrices ayant pour vocation de fournir des conseils d'ordre général pour aider les pouvoirs publics à améliorer les performances des entreprises publiques, la décision de les appliquer au gouvernement d'entreprises publiques particulières devra être prise avec pragmatisme. De fait, les Lignes directrices visent essentiellement les entreprises publiques qui ont une forme juridique distincte (séparée de l'administration publique) et qui exercent une activité commerciale (c'est-à-dire dont l'essentiel des revenus provient de ventes et de commissions), qu'elles poursuivent ou non par ailleurs des objectifs d'action publique. Ces entreprises publiques peuvent exercer leur activité dans des secteurs concurrentiels ou non concurrentiels de l'économie. Le cas échéant, ces Lignes directrices font la distinction entre les entreprises publiques cotées ou non, ou encore entre les entreprises publiques détenues intégralement par l'État, celles où il est majoritaire et celles où il détient une participation minoritaire, puisque les enjeux en matière de gouvernement d'entreprise peuvent différer quelque peu à chaque fois. Les Lignes directrices s'appliqueront également aux filiales de ces entités, qu'elles soient ou non cotées.

Bien que les Lignes directrices soient destinées aux entreprises commerciales détenues par un État, qu'il soit ou non fédéral, les pouvoirs publics peuvent également encourager les autorités infranationales qui possèdent des entreprises à les utiliser. Enfin, ces Lignes directrices sont aussi utiles aux entreprises publiques non commerciales investies d'une mission spécifique d'action publique, qu'elles soient ou non constituées en sociétés. Il est dans l'intérêt des autorités et du public que les entreprises publiques de toutes catégories soient gérées de façon professionnelle, avec des pratiques de gouvernement d'entreprise de qualité.

L'expression « *entreprises publiques* » désigne dans les Lignes directrices les entreprises sur lesquelles l'État exerce un contrôle significatif, qu'il soit l'actionnaire unique, qu'il détienne une participation majoritaire ou une participation minoritaire mais significative. Cela étant, la plupart de ces Lignes directrices pourront également s'appliquer utilement aux cas où l'État ne conserve qu'une faible participation dans une entreprise, mais où il doit tout de même agir en qualité d'actionnaire responsable et éclairé. Dans le même esprit, l'expression « *entité actionnaire* » désigne toute entité publique chargée de faire valoir les droits de l'État actionnaire, qu'il s'agisse d'une direction spécifique d'un ministère, d'un organisme autonome ou de toute autre entité. Enfin, comme dans les Principes de l'OCDE, la notion de « conseil d'administration » telle qu'elle est utilisée dans le présent document renvoie aux différents modèles de tels conseils que l'on rencontre dans les pays membres et non membres de l'OCDE. Dans le système dualiste classique que

l'on trouve dans certains pays, le terme « conseil d'administration » désigne « conseil de surveillance », alors que les « principaux dirigeants » désignent le « directoire ».

Le corps du texte est divisé en deux parties. Les Lignes directrices proprement dites sont présentées en première partie, réparties en six sections : I) Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace, II) L'État actionnaire, III) Égalité de traitement entre les actionnaires, IV) Relations avec les parties prenantes, V) Transparence et diffusion de l'information, enfin, VI) Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique. Chaque Ligne directrice est énoncée en caractères italiques gras en tête de chacune de ces sections, suivi d'un certain nombre de sous-rubriques. Dans la seconde partie du document, les Lignes directrices sont reprises et complétées par des notes explicatives qui les commentent afin d'en expliciter la logique à l'intention des lecteurs. Ces notes explicatives peuvent aussi mentionner certaines tendances couramment observées et proposent d'autres méthodes de mise en œuvre possible, ainsi que des exemples pouvant être utiles dans l'application des Lignes directrices.

## Notes

1. *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, 2004.
2. « Tour d'horizon des évaluations en matière de gouvernement d'entreprises dans les pays de l'OCDE », OCDE, 2005 et « *Privatising State-Owned Enterprises, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries* », OCDE, 2003.

## 1. Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace

**Le cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leurs activités doit garantir des règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques et celles du secteur privé sont en concurrence, afin d'éviter les distorsions du marché. Ce cadre doit s'inspirer des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, avec lesquels il doit être parfaitement compatible.**

- A.** Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités, en particulier en matière de réglementation du marché.
- B.** Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de simplifier et de rationaliser les pratiques opérationnelles des entreprises publiques, ainsi que la forme juridique sous laquelle elles exercent leurs activités. Leur forme juridique doit permettre aux créanciers de faire valoir leurs créances et d'engager des procédures d'insolvabilité.
- C.** Toutes les obligations et responsabilités incombant à une entreprise publique en matière de services publics allant au-delà des normes généralement admises doivent être clairement prescrites par la législation ou la réglementation. Ces obligations et responsabilités doivent être portées à la connaissance du public et les coûts correspondants doivent être couverts de façon transparente.
- D.** Les entreprises publiques ne doivent pas être dispensées de respecter la législation et la réglementation générales. Les parties prenantes, y compris les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces et équitables s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.
- E.** Le cadre juridique et réglementaire doit être suffisamment souple pour qu'il soit possible de procéder à des modifications de la structure du capital des entreprises publiques lorsque celles-ci sont nécessaires à la réalisation de leur objectifs.
- F.** Les entreprises publiques doivent se soumettre aux conditions de concurrence pour ce qui est de l'accès aux financements. Les relations qu'elles entretiennent avec les banques et autres institutions financières du secteur public, ainsi qu'avec toute autre entreprise publique, doivent être fondées sur des règles purement commerciales.

## Notes explicatives concernant le chapitre 1 :

### Garantir aux entreprises publiques un cadre juridique et réglementaire efficace

***Le cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leurs activités doit garantir des règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques et celles du secteur privé sont en concurrence, afin d'éviter les distorsions du marché. Ce cadre doit s'inspirer des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, avec lesquels il doit être parfaitement compatible.***

Le cadre juridique et réglementaire au sein duquel les entreprises publiques exercent leurs activités est souvent complexe. Faute de cohésion et de cohérence, il peut facilement être à l'origine de distorsions coûteuses du marché et amoindrir la responsabilité des dirigeants et de l'État en sa qualité d'actionnaire. Une répartition claire des responsabilités entre les autorités, conjuguée à une rationalisation des formes juridiques et à l'instauration d'un cadre réglementaire cohérent, devraient jouer en faveur d'un renforcement du gouvernement d'entreprise dans le secteur public.

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

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

Un autre cas important se présente lorsque les entreprises publiques sont utilisées comme vecteurs de la politique industrielle. Cela risque d'aboutir à

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

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

En procédant à une séparation effective entre les différentes missions de l'État vis-à-vis des entreprises publiques, il conviendra de prendre en compte les conflits d'intérêts réels ou supposés.

***B. Les pouvoirs publics doivent s'efforcer de simplifier et de rationaliser les pratiques opérationnelles des entreprises publiques, ainsi que la forme juridique sous laquelle elles exercent leurs activités. Leur forme juridique doit permettre aux créanciers de faire valoir leurs créances et d'engager des procédures d'insolvabilité.***

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

Lorsque tel est le cas, l'entreprise publique se distingue souvent d'une société par actions par plusieurs spécificités qui concernent i) la répartition des compétences et des pouvoirs entre le conseil d'administration, la direction et les ministères; ii) la composition et la structure du conseil d'administration; iii) l'importance du droit de consultation accordé à certaines parties prenantes, en particulier les salariés, pendant les processus de décision; iv) leurs

obligations de diffusion d'informations financières et, comme on l'a vu précédemment, la mesure selon laquelle elle est soumise aux procédures d'insolvabilité et de faillite, etc. Le statut juridique des entreprises publiques comporte aussi souvent une définition stricte de l'activité des entreprises concernées, les empêchant de diversifier ou d'étendre leurs activités à de nouveaux secteurs ou à l'étranger. Ces limites ont aussi été fixées légitimement pour empêcher l'utilisation abusive de fonds publics, mettre un frein à des stratégies de croissance trop ambitieuses ou encore empêcher des entreprises publiques d'exporter des technologies sensibles.

Dans certains pays, ce statut juridique spécifique a beaucoup évolué ces dernières années, sous l'effet de la déréglementation et de la surveillance accrue dont font l'objet les aides publiques et les subventions croisées. Les restrictions sur les types d'activités que les entreprises publiques sont autorisées à exercer d'après leur forme juridique ont été assouplies. Dans certains pays, à l'occasion de changements de forme juridique, l'État a repris à son compte les engagements relatifs à la protection des salariés, plus particulièrement concernant leurs droits en matière de retraite.

Pour rationaliser le statut juridique des entreprises publiques, les pouvoirs publics devraient s'inspirer le plus possible du droit des sociétés et éviter de créer un statut spécifique lorsqu'un tel statut n'est pas absolument nécessaire à la réalisation des objectifs de l'entreprise. Rationaliser le statut juridique des entreprises publiques améliorerait la transparence et faciliterait leur surveillance par la comparaison de leurs performances. Cela permettrait aussi d'instaurer des règles du jeu plus équitables avec les concurrents du secteur privé sur des marchés de plus en plus déréglementés et ouverts à la concurrence.

Cette rationalisation doit viser en priorité les entreprises publiques exerçant une activité commerciale et intervenant sur des marchés concurrentiels et ouverts. Elle doit aussi s'attacher à donner à l'État les moyens et les instruments dont disposent généralement les actionnaires privés. La rationalisation doit donc concerner principalement le rôle et la compétence des organes de gouvernement de l'entreprise ainsi que les obligations de transparence et de communication d'informations.

Si le changement de forme juridique des entreprises publiques se révèle trop compliqué, d'autres options existent : rationaliser les pratiques opérationnelles de ces entreprises, élargir le champ d'application de certaines réglementations spécifiques, dont la validité ou la portée pourraient être étendues aux entreprises publiques ayant une forme juridique spécifique, ou encore demander aux entreprises publiques de se conformer volontairement à certaines de ces réglementations spécifiques, en particulier les obligations de diffusion d'informations.

**C. Toutes les obligations et responsabilités incombant à une entreprise publique en matière de services publics allant au-delà des normes généralement admises doivent être clairement prescrites par la législation ou la réglementation. Ces obligations et responsabilités doivent être portées à la connaissance du public et les coûts correspondants doivent être couverts de façon transparente.**

Quelquefois, on attend des entreprises publiques qu'elles assument des responsabilités ou des obligations spéciales de politique sociale et d'intérêt public. Dans certains pays, cela consiste notamment à réglementer les prix auxquels les entreprises publiques peuvent vendre leurs produits ou leurs services. Il peut arriver que ces responsabilités et obligations spéciales aillent au-delà des normes généralement admises pour des activités commerciales, et elles devront alors être clairement prescrites et motivées par des dispositions législatives et réglementaires. Il serait également préférable qu'elles soient mentionnées dans les statuts de l'entreprise concernée.

Le marché et le grand public doivent être précisément informés de la nature et de l'ampleur de ces obligations, ainsi que de leur impact global sur les ressources et les performances économiques des entreprises publiques.

Il convient aussi que les coûts correspondants soient clairement définis et communiqués, et qu'ils soient compensés de manière adéquate par le budget national sur la base de dispositions juridiques spéciales, ou par d'autres mécanismes contractuels, par exemple des contrats de gestion ou de service. Cette compensation doit être structurée de telle sorte qu'elle n'entraîne pas de distorsions des marchés. Ce facteur est d'autant plus important que les entreprises concernées opèrent dans des secteurs concurrentiels de l'économie.

**D. Les entreprises publiques ne doivent pas être dispensées de respecter la législation et la réglementation générales. Les parties prenantes, y compris les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces et équitables s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.**

L'expérience montre que dans certains pays, les entreprises publiques ne sont pas toujours soumises à un certain nombre de textes législatifs et réglementaires, notamment au droit de la concurrence. Souvent, elles ne sont pas visées par le droit des faillites et les créanciers ont quelquefois du mal à obtenir le respect des engagements contractuels et le paiement des sommes qui leur sont dues. De telles exceptions au droit commun doivent donc être évitées dans toute la mesure du possible de façon à prévenir les distorsions du marché et à renforcer la responsabilité des dirigeants. Les entreprises publiques, de même que l'État en sa qualité d'actionnaire, doivent pouvoir être assignées en justice ou signalées aux autorités chargées de la réglementation si elles enfreignent la loi. Les parties prenantes doivent pouvoir assigner en justice

l'État en sa qualité d'actionnaire et elles devront à cette occasion être traitées de manière juste et équitable par l'appareil judiciaire.

***E. Le cadre juridique et réglementaire doit être suffisamment souple pour qu'il soit possible de procéder à des modifications de la structure du capital des entreprises publiques lorsque celles-ci sont nécessaires à la réalisation de leur objectifs.***

Il est quelquefois difficile à une entreprise publique de définir ou de remplir son objet social du fait de la rigidité de la structure de son capital. L'État en sa qualité d'actionnaire doit élaborer une stratégie globale et instaurer des mécanismes permettant de procéder aux modifications adéquates de la structure du capital des entreprises publiques.

On pourra ainsi donner à l'entité exerçant la fonction actionnariale la souplesse nécessaire pour procéder à des ajustements de la structure du capital des entreprises publiques, moyennant des limites précises. Ces mécanismes pourraient par exemple faciliter, jusqu'à un certain point, le transfert indirect de capitaux d'une entreprise publique à une autre par le biais, par exemple, d'un certain réinvestissement des dividendes reçus, ou la collecte de capitaux aux conditions du marché.

Tous ces mécanismes doivent respecter les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire ou concernant le niveau adéquat de participation de l'État, ainsi que la transparence globale du système budgétaire. À l'évidence, toute modification de la structure du capital d'une entreprise publique doit être cohérente avec l'objectif recherché par l'État actionnaire et avec les circonstances particulières propres à l'entreprise concernée. Chaque décision devra être correctement documentée, de façon à permettre aux vérificateurs comptables ou au Parlement d'en apprécier la validité. Enfin, ces mécanismes doivent être limités et soigneusement contrôlés de manière à éviter toute forme de subventions croisées par le biais de transferts de capitaux.

***F. Les entreprises publiques doivent se soumettre aux conditions de concurrence pour ce qui est de l'accès aux financements. Les relations qu'elles entretiennent avec les banques et autres institutions financières du secteur public, ainsi qu'avec toute autre entreprise publique, doivent être fondées sur des règles purement commerciales.***

Les créanciers et le conseil d'administration considèrent souvent qu'il existe une garantie implicite de l'État sur les dettes des entreprises publiques. Cette situation s'est souvent traduite par un endettement excessif, par un gaspillage de ressources et par des distorsions sur les marchés, au détriment des créanciers comme des contribuables. En outre, dans certains pays, des banques et autres institutions financières publiques tendent à figurer parmi les créanciers les plus importants, voire à être le principal créancier des entreprises publiques. Une telle situation ouvre un champ vaste à des conflits

d'intérêts. Cela peut aboutir à des créances irrécouvrables pour les banques publiques, car l'entreprise risque de ne pas se sentir tenue de rembourser ses emprunts. Les entreprises publiques peuvent ainsi échapper à un mécanisme essentiel de pression et de contrôle par le marché, ce qui fausse par là même leur structure d'incitation.

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

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



## 2. L'État actionnaire

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

- A.** Les pouvoirs publics doivent élaborer et publier une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale.
- B.** Les pouvoirs publics ne doivent pas être impliqués dans la gestion quotidienne des entreprises publiques et doivent leur laisser une complète autonomie pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés.
- C.** L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance.
- D.** L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement identifié au sein de l'administration. Pour faciliter cette identification, il pourra être utile de mettre en place une instance de coordination ou, mieux encore, de regrouper toutes les fonctions actionnariales.
- E.** L'entité coordinatrice ou actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le Parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.
- F.** En tant qu'actionnaire actif, l'État doit exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque société. Ses responsabilités principales consistent à :
  1. Être représenté aux assemblées générales des actionnaires et exercer les droits de vote attachés à la participation de l'État.
  2. Instaurer des procédures méthodiques et transparentes de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'État, et participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques.

3. Mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques.
4. 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.
5. Veiller à ce que, pour les membres du conseil d'administration des entreprises publiques, les mécanismes de rémunération tiennent compte des intérêts à long terme de la société et puissent attirer et retenir des professionnels qualifiés.

## Notes explicatives concernant le chapitre 2 :

### L'État actionnaire

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

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

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

C'est souvent la multiplicité et la nature contradictoire des objectifs des participations publiques qui aboutissent à une grande passivité de l'État actionnaire ou, à l'inverse, à une intervention excessive de la puissance publique dans des affaires ou des décisions qui devraient relever de la seule compétence de l'entreprise et de ses organes de direction.

Afin que l'État puisse se positionner clairement en tant qu'actionnaire d'une entreprise, il lui faut définir avec précision et hiérarchiser ses objectifs. Parmi ces objectifs peuvent figurer la volonté d'éviter de fausser les marchés et la recherche de la rentabilité, exprimée sous la forme d'objectifs spécifiques, par exemple des taux de rentabilité et une politique de distribution de dividendes. La définition de ces objectifs peut donner lieu à des arbitrages entre création de valeur, prestation de services au public, voire stabilité de l'emploi. L'État ne devrait donc pas se contenter de définir ses

principaux objectifs en tant qu'actionnaire, mais indiquer ses priorités et fournir des précisions sur la façon dont il procédera aux arbitrages auxquels il sera inévitablement confronté. Ce faisant, l'État doit éviter de s'immiscer dans les affaires opérationnelles et respecter ainsi l'indépendance du conseil d'administration. L'affirmation d'une stratégie actionnariale claire contribuera à éviter que les entreprises publiques se retrouvent en situation d'autonomie excessive pour fixer leurs propres objectifs ou définir la nature et la portée de leurs obligations de service au public.

De plus, l'État doit s'efforcer d'être cohérent dans sa politique actionnariale, et éviter en conséquence de modifier trop souvent ses objectifs généraux. En effet, l'adoption d'une politique actionnariale claire, stable et explicite donnera aux entreprises publiques, au marché et à la collectivité dans son ensemble une bonne visibilité et leur permettra de comprendre les objectifs de l'État actionnaire ainsi que ses engagements à long terme.

Lors de l'élaboration et de la mise à jour de la stratégie actionnariale de l'État, il est recommandé aux pouvoirs publics de faire un usage judicieux des consultations publiques. La stratégie actionnariale et les objectifs correspondants doivent être consignés dans des documents publics accessibles à tous et largement diffusés auprès des ministères et organismes concernés, des conseils d'administration des entreprises publiques, de leurs dirigeants et des parlementaires.

Il importe également que les fonctionnaires concernés soutiennent la stratégie actionnariale et que l'assemblée générale des actionnaires, les membres des conseils d'administration et les dirigeants des entreprises publiques adhèrent aux objectifs fixés.

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

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

La possibilité offerte à l'entité actionnaire ou coordinatrice de donner des directives à une entreprise publique ou à son conseil d'administration doit être limitée aux questions et orientations stratégiques. Ces directives doivent être rendues publiques et les domaines ainsi que les types de décisions pour lesquels l'entité actionnaire ou coordinatrice est compétente pour donner des instructions devront être précisés.

De même, il convient de limiter strictement la possibilité offerte à d'autres organismes publics d'intervenir dans la gestion quotidienne des entreprises publiques.

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

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

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

Des membres du personnel de l'entité actionnaire ou des fonctionnaires issus d'autres services de l'administration ou de partis politiques ne doivent siéger au conseil d'une entreprise publique que s'ils ont le niveau de compétence exigé de tous les autres membres du conseil, et sous réserve qu'ils ne se comportent pas en instruments d'exercice d'une influence politique inopportune. Ils doivent exercer les mêmes fonctions et avoir les mêmes responsabilités que les autres membres du conseil et agir dans l'intérêt de l'entreprise publique et de tous ses actionnaires. Les conditions de

disqualification et les situations de conflits d'intérêts doivent être soigneusement appréciées et des indications doivent être données sur la façon de les traiter et de les régler. La présence des professionnels concernés ne doit donner lieu à aucun conflit d'intérêt, qu'il soit inhérent à leur situation ou ressenti comme tel. Ceci implique en particulier qu'ils ne doivent ni prendre part aux décisions réglementaires concernant leur entreprise, ni être assujettis à des obligations ou à des restrictions susceptibles de les empêcher d'agir dans l'intérêt de l'entreprise. Plus généralement, tous les conflits d'intérêts potentiels concernant des membres du conseil d'administration doivent être déclarés au conseil qui doit ensuite les révéler en précisant la façon dont ils ont été réglés.

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

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

***D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement identifié au sein de l'administration. Pour faciliter cette identification, il pourra être utile de mettre en place une instance de coordination ou, mieux encore, de regrouper toutes les fonctions actionnariales.***

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

Pour lui conférer une identité claire, la fonction d'actionnaire peut être centralisée dans une entité unique, indépendante ou sous la tutelle d'un

ministère. Une telle centralisation devrait contribuer à clarifier la stratégie actionnariale et ses orientations, et garantir en outre une plus grande cohérence dans la mise en œuvre de cette stratégie. La centralisation de la fonction d'actionnaire peut aussi permettre de renforcer et de réunir les compétences requises grâce à la constitution de « pools » de spécialistes dans des domaines essentiels comme la diffusion d'informations financières ou la nomination des administrateurs. Ainsi, la centralisation des fonctions d'actionnaire constitue souvent un moteur puissant d'élaboration d'un système de diffusion intégrée d'informations sur les participations de l'État. Enfin, la centralisation constitue également une manière efficace de tracer une limite rigoureuse entre l'exercice des fonctions actionnariales et les autres activités assumées par l'État, en particulier la réglementation ou la politique industrielle, comme déjà indiqué ci-avant dans le Principe directeur I.A.

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

C'est aux entreprises publiques opérant dans des secteurs concurrentiels que cette centralisation de la fonction d'actionnaire au sein d'une entité unique se prête sans doute le mieux. Elle ne convient pas nécessairement aux entreprises publiques qui sont principalement chargées de missions d'intérêt public. Ce type d'entreprise publique ne constitue d'ailleurs pas la cible principale de ces Principes directeurs et, dans leur cas, les ministères techniques restent sans doute les instances les plus pertinentes et les plus compétentes pour exercer les droits attachés aux participations, qui sont souvent indissociables des objectifs de l'action publique.

Lorsque la centralisation est envisagée, elle ne devra pas aboutir à créer une nouvelle strate bureaucratique exagérément puissante.

Lorsque la fonction d'actionnaire ne peut pas être assurée par une entité unique, certains aspects fondamentaux de cette fonction peuvent tout de même être centralisés afin d'exploiter des compétences spécifiques et d'assurer une certaine indépendance par rapport aux ministères techniques. La nomination des membres du conseil d'administration des entreprises publiques est un exemple de domaine dans lequel une centralisation partielle peut jouer un rôle utile.

La délimitation claire de la fonction d'actionnaire doit être recherchée à tous les niveaux de l'administration, selon qu'elle se situe au niveau de l'État ou de tout autre échelon infranational. Les présents Principes directeurs ne donne aucune indication sur le niveau auquel doit s'exercer la direction d'une entreprise publique au sein d'un État ou d'une fédération d'États. Ils se contentent de préciser que, quel que soit le niveau de tutelle retenu, il est préférable que la fonction d'actionnaire soit centralisée ou coordonnée par une entité unique. Par ailleurs, si la fonction d'actionnaire est exercée à différents échelons administratifs, il conviendra de veiller à harmoniser les pratiques actionnariales. Enfin, la centralisation de la fonction actionnariale n'implique pas forcément la centralisation de la propriété juridique des participations.

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

Les relations de l'entité coordinatrice ou actionnaire avec les autres organismes publics doivent être clairement définies. Un certain nombre d'organes de l'État, de ministères ou d'administrations peuvent jouer des rôles différents vis-à-vis d'une même entreprise publique. Pour renforcer la confiance du grand public dans la façon dont l'État traite sa participation dans des entreprises publiques, il convient de lui préciser et de lui expliquer ces différents rôles.

En particulier, l'entité actionnaire doit instaurer une coopération et un dialogue continu avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques chargées de la vérification des comptes des entreprises publiques. Elle doit étayer les travaux de l'institution de contrôle des finances publiques et prendre les mesures appropriées pour répondre aux conclusions des audits, en respectant à cet égard les dispositions énoncées dans la Déclaration de Lima sur les directives et principes de contrôle adoptée par l'INTOSAI (Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

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

La responsabilité doit aller au-delà du simple souci de veiller à ce que l'exercice de la fonction d'actionnaire n'interfère pas avec les prérogatives du

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

L'obligation de rendre compte ne doit pas limiter inutilement l'autonomie de l'entité coordinatrice ou actionnaire dans le plein exercice de ses responsabilités. Par exemple, les cas dans lesquels l'entité coordinatrice ou actionnaire doit obtenir une approbation préalable du pouvoir législatif doivent être limités et ne concerner que les modifications importantes de la stratégie actionnariale globale, les modifications substantielles de la taille du secteur public, ainsi que les transactions significatives (prises ou cessions de participations).

Plus généralement, l'entité actionnaire doit avoir une certaine marge de manœuvre vis-à-vis de son ministère de tutelle pour fixer son mode d'organisation et prendre des décisions d'ordre procédural. L'entité actionnaire doit également avoir une relative autonomie budgétaire qui lui donnera une certaine flexibilité pour recruter, rémunérer et retenir des professionnels possédant les compétences nécessaires, notamment issus du secteur privé.

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

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

d'exercer ses droits de manière à protéger sa participation et à en optimiser la valeur.

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

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

**Ses responsabilités principales consistent à :**

**1. Être représenté aux assemblées générales des actionnaires et exercer les droits de vote attachés à la participation de l'État.**

L'État en sa qualité d'actionnaire doit remplir sa mission fiduciaire en exerçant ses droits de vote, ou à tout le moins fournir des explications dans les cas où il ne le fait pas. L'État ne devrait pas se retrouver dans une situation où il n'aurait pas réagi à des propositions soumises à l'assemblée générale des actionnaires d'une entreprise publique.

Pour que l'État puisse exprimer ses vues sur des questions soumises à l'approbation du conseil d'administration, il convient que l'entité coordinatrice ou 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.

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 coordinatrice ou actionnaire qui représente l'État.

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

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

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

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

commissions ou conseils publics n'ont qu'un pouvoir de recommandation, ils pourraient exercer une grande influence dans la pratique en favorisant l'indépendance et le professionnalisme des conseils d'administration. Les propositions de nomination devraient être rendues publiques avant l'assemblée générale des actionnaires, en les accompagnant d'informations suffisantes sur le parcours professionnel et les compétences des candidats respectifs.

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

### **3. Mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques.**

Afin que l'entité coordinatrice ou actionnaire puisse prendre des décisions éclairées sur des questions fondamentales pour l'entreprise, elle doit s'assurer qu'elle reçoit toutes les informations nécessaires et pertinentes pour pouvoir prendre les décisions appropriées au moment requis. Elle doit également faire en sorte de pouvoir suivre en permanence les activités et les performances des entreprises publiques.

L'entité coordinatrice ou actionnaire doit veiller à ce que toutes les entreprises publiques soient dotées de systèmes convenables de diffusion externe de l'information. Ces systèmes doivent donner à l'entité coordinatrice ou actionnaire une image réelle de la performance ou de la situation financière des entreprises concernées, de façon à lui permettre de réagir en temps utile et de se montrer sélective dans ses interventions.

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

permettre aux entreprises publiques, à l'entité coordinatrice ou 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 coordinatrice ou actionnaire possède, dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, des compétences qui lui permettront de communiquer de manière appropriée avec les interlocuteurs concernés, qu'il s'agisse des services financiers des entreprises, des auditeurs externes ou des instances compétentes de contrôle de l'État.

**4. 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.**

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

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

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

On observe actuellement une forte tendance à l'alignement des rémunérations offertes aux administrateurs des entreprises publiques sur celles qui sont pratiquées dans le secteur privé. Cela étant, dans la plupart des

pays de l'OCDE, ces rémunérations restent bien inférieures aux niveaux du marché si l'on tient compte des compétences et de l'expérience requises ainsi que des responsabilités que ces fonctions impliquent.

### 3. Égalité de traitement entre les actionnaires

***L'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et, conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.***

- A.** L'entité coordinatrice ou actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable.
- B.** Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.
- C.** Les entreprises publiques doivent élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires.
- D.** La participation des actionnaires minoritaires aux assemblées générales doit être facilitée pour leur permettre d'être associés aux décisions fondamentales de la société comme l'élection aux conseils d'administration.

## Notes explicatives concernant le chapitre 3 :

### Égalité de traitement entre les actionnaires

**L'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et, conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.**

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

**A. L'entité coordinatrice ou actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent veiller à ce que tous les actionnaires bénéficient d'un traitement équitable.**

Dès lors qu'une part du capital d'une entreprise publique est détenue par des actionnaires privés, institutionnels ou particuliers, l'État doit reconnaître leurs droits. L'entité coordinatrice ou actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes ont tout intérêt à se référer aux Principes de l'OCDE en ce qui concerne les droits des actionnaires minoritaires. Les Principes de l'OCDE affirment que « les actionnaires minoritaires doivent être protégés contre les actes abusifs commis directement ou indirectement par les actionnaires de contrôle ou dans leur intérêt, et disposer de voies de recours efficaces ». Les Principes bannissent aussi les opérations d'initiés et les opérations pour compte propre abusives. Enfin, les notes explicatives proposent de recourir à des droits de préemption et à des majorités qualifiées pour certaines décisions des actionnaires à titre de protection *a priori* des actionnaires minoritaires.

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 apparentées, de décisions commerciales biaisées ou encore de modifications de la structure du capital favorisant l'actionnaire de contrôle. Pour les prévenir, plusieurs mesures sont possibles : améliorer la diffusion des informations, affirmer le devoir de loyauté des membres du conseil d'administration, ou encore prévoir des majorités qualifiées pour certaines décisions devant être prises par l'assemblée générale.

L'entité coordinatrice ou actionnaire doit élaborer des orientations portant sur le traitement équitable des actionnaires minoritaires. Elle doit en outre s'assurer que les différentes entreprises publiques, et plus particulièrement leurs conseils d'administration, ont pleinement conscience de l'importance des relations avec les actionnaires minoritaires et s'emploient à les améliorer.

Selon les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, « le risque d'abus est important lorsque le droit permet, et le marché accepte, que les actionnaires de contrôle exercent un contrôle sans rapport avec les risques qu'ils assument en tant que détenteurs du capital en tirant parti de mécanismes juridiques permettant de séparer la propriété du contrôle ». Les pouvoirs publics doivent donc limiter autant que faire se peut l'utilisation d'actions spécifiques et rendre publics les pactes d'actionnaires ou autres structures de répartition du capital qui permettent à un actionnaire d'exercer sur l'entreprise un contrôle disproportionné par rapport au niveau de sa participation.

**B. Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.**

Garantir une grande transparence est une condition essentielle à la protection des actionnaires, qu'ils soient minoritaires ou autres. Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE « sont en outre favorables à la communication simultanée de ces informations à tous les actionnaires de façon à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable. Lorsqu'elles entretiennent des relations étroites avec les investisseurs et intervenants sur le marché, les entreprises doivent veiller à ne pas déroger à ce principe fondamental du traitement équitable ».

Les actionnaires minoritaires ou autres doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires pour pouvoir prendre des décisions d'investissement éclairées. Parallèlement, les actionnaires importants, y compris l'entité coordinatrice ou actionnaire, ne doivent pas faire une quelconque utilisation abusive des informations qu'ils pourraient obtenir en

tant qu'actionnaires de contrôle ou que membres du conseil d'administration. Dans les entreprises publiques non cotées, les autres actionnaires sont généralement bien identifiés et ont souvent un accès privilégié aux informations, parce qu'ils siègent au conseil d'administration par exemple. Cela étant, quelle que soit la qualité et l'exhaustivité du cadre juridique et réglementaire concernant la diffusion d'informations, l'entité coordinatrice ou actionnaire doit veiller à ce que toutes les entreprises dont l'État est actionnaire mettent en place des mécanismes et des procédures garantissant à l'ensemble des actionnaires un accès aisé et équitable aux informations.

Tout accord entre actionnaires doit être rendu public, y compris les accords visant les administrateurs relatifs aux informations qu'ils sont en mesure de transmettre à l'administration.

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

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

**D. La participation des actionnaires minoritaires aux assemblées générales doit être facilitée pour leur permettre d'être associés aux décisions fondamentales de la société comme l'élection aux conseils d'administration.**

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

Comme le soulignent les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, le droit de participer aux assemblées générales est un droit fondamental de l'actionnaire. Pour encourager les actionnaires minoritaires à participer activement aux assemblées générales des entreprises publiques et pour faciliter l'exercice de leurs droits, on peut envisager l'adoption, par les entreprises publiques, de mécanismes spécifiques s'inspirant de ceux que les Principes de l'OCDE recommandent pour les sociétés cotées. Cela peut passer par le recours à des majorités qualifiées pour certaines décisions devant être prises par le conseil d'administration et, lorsqu'on le jugera utile et en fonction des circonstances, prévoir la possibilité de recourir à des modes de scrutin spécifiques, par exemple des droits de vote cumulatifs. D'autres mesures doivent être incluses pour faciliter les votes *in absentia* ou encore développer le recours aux outils électroniques pour réduire les coûts de participation. En outre, la participation des salariés actionnaires aux assemblées générales peut par exemple être facilitée grâce à la collecte de leurs votes par procuration.

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



## 4. Relations avec les parties prenantes

***L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes.***

- A.** Les pouvoirs publics, l'entité coordinatrice ou actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels et se référer aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE à cet égard.
- B.** Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés une mission ou des objectifs importants de politique publique.
- C.** Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent être tenus d'élaborer, d'appliquer et de faire connaître des programmes de respect des codes de déontologie internes. Ces codes doivent s'inspirer des normes nationales en vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques elles-mêmes et à leurs filiales.

## Notes explicatives concernant le chapitre 4 :

### Relations avec les parties prenantes

**L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes.**

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

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

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

***A. Les pouvoirs publics, l'entité coordinatrice ou actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels et se référer aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE à cet égard.***

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

La mise en œuvre des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE suppose de reconnaître à sa juste mesure la contribution des diverses parties prenantes et favorise une coopération active et enrichissante avec elles. À cet effet, les entreprises publiques doivent s'assurer que les parties prenantes ont accès en temps opportun et de façon régulière à des informations pertinentes, suffisantes et fiables pour pouvoir exercer leurs droits. Les parties prenantes doivent avoir accès aux voies de recours légales en cas de violation de leurs droits. Enfin, les salariés doivent aussi pouvoir exprimer librement au conseil d'administration leurs préoccupations quant au caractère illégal et contraire à la déontologie de certaines pratiques sans que cela donne lieu à une remise en cause de leurs droits.

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

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

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

Il pourrait être également judicieux que les entreprises publiques soumettent leurs rapports sur les relations avec les parties prenantes à une vérification indépendante en vue d'en accroître la crédibilité.

L'entité coordinatrice ou actionnaire peut elle-même renforcer la communication d'informations sur les questions relatives aux parties prenantes à la fois en se dotant d'une politique claire dans ce domaine et en procédant si possible à la diffusion d'informations agrégées sur ce sujet auprès du grand public.

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

Les Principes de l'OCDE recommandent aux conseils d'administration de respecter des normes déontologiques rigoureuses. Ce respect est dans l'intérêt à long terme de toute société, car c'est un moyen de la rendre crédible et digne de confiance dans ses activités au jour le jour et vis-à-vis de ses engagements à long terme. Dans le cas des entreprises publiques, il peut y

avoir des pressions supplémentaires pour déroger à des normes déontologiques strictes, compte tenu de l'interaction entre les considérations d'ordre commercial et celles d'ordre politique et qui touchent aux politiques publiques. De plus, comme les entreprises publiques contribuent parfois fortement à donner le ton au monde des affaires d'un pays, il importe qu'elles appliquent des normes déontologiques rigoureuses.

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

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

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



## 5. Transparence et diffusion de l'information

**Les entreprises publiques doivent observer des normes de transparence rigoureuses conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.**

- A.** L'entité coordinatrice ou actionnaire doit diffuser des informations régulières et consolidées sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises.
- B.** Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion, placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société, auxquels il devra rendre compte.
- C.** Les entreprises publiques, en particulier les grandes, doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationales. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.
- D.** Les entreprises publiques doivent être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent diffuser des informations financières et non financières en se conformant à des normes exigeantes internationalement admises.
- E.** Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public. À titre d'exemple, il conviendra de rendre publics :
  1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation.
  2. La structure du capital et la répartition des droits de vote de chaque entreprise.
  3. Les facteurs de risque significatifs, ainsi que les mesures prises pour y faire face.
  4. Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques.
  5. Toute transaction significative avec des parties apparentées.

## Notes explicatives concernant le chapitre 5 :

### Transparence et diffusion de l'information

**Les entreprises publiques doivent observer des normes de transparence rigoureuses conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE.**

**A. L'entité coordinatrice ou actionnaire doit diffuser des informations régulières et agrégées sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises.**

Les entités actionnaires coordinatrices ou centralisées doivent procéder à la diffusion d'informations agrégées pour toutes les entreprises publiques et en faire un instrument d'information essentiel destiné au grand public, au Parlement et aux médias. Les informations doivent être présentées de manière à ce que tous les lecteurs puissent acquérir une vision claire des performances et de l'évolution générale des entreprises publiques. La diffusion d'informations agrégées est en outre déterminante pour l'entité coordinatrice ou actionnaire qui peut grâce à elles améliorer sa connaissance des entreprises publiques et préciser ses propres orientations.

La diffusion d'informations agrégées doit aboutir à la publication par l'État d'un rapport annuel agrégé, qui doit s'attacher avant tout aux performances financières et à la valeur des entreprises publiques. Il doit comporter à tout le moins une indication de la valeur totale du portefeuille des participations de l'État. Il doit 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. Il convient aussi de donner des informations sur l'organisation de la fonction d'actionnaire ainsi qu'un tour d'horizon de l'évolution du secteur public, des informations financières agrégées et un compte rendu des changements intervenus dans les conseils d'administration des entreprises publiques. Ce rapport agrégé doit présenter les principaux indicateurs financiers, notamment le chiffre d'affaires, les bénéfices, les flux de trésorerie provenant de l'exploitation, l'investissement brut, la rentabilité des fonds propres, le ratio des capitaux propres aux actifs et les dividendes. Des informations doivent aussi être données sur les méthodes

utilisées pour agréger les données. Le rapport agrégé peut aussi comporter des informations spécifiques sur les principales entreprises publiques. Il convient toutefois de souligner que ce rapport agrégé ne doit pas faire double emploi avec des comptes rendus obligatoires déjà existants, comme les rapports annuels au Parlement, mais il doit les compléter. Certaines entités actionnaires pourraient s'efforcer de ne publier que des rapports agrégés « partiels », c'est-à-dire sur des entreprises publiques intervenant dans des secteurs comparables. Enfin, la publication des rapports agrégés semestriels peut améliorer encore la transparence sur les participations de l'État.

Il s'est avéré utile dans certains pays pour l'entité coordinatrice ou actionnaire de développer un site Internet permettant au grand public d'accéder plus facilement aux informations. Ce site peut donner des informations à la fois sur l'organisation de la fonction d'actionnaire et la politique générale de l'État actionnaire, de même que des informations générales sur la taille, l'évolution et les performances du secteur public.

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

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

Pour renforcer leur indépendance et leur autorité, les contrôleurs internes doivent accomplir leur mission pour le compte du conseil d'administration et de son comité d'audit dans les systèmes à organe de direction unique, du conseil de surveillance dans les systèmes dualistes ou des comités d'audit là où ils existent, et leur rendre directement compte. Ils

\* Définition donnée par l'Institute of Internal Auditors ([www.theiia.org](http://www.theiia.org)).

doivent pouvoir s'adresser sans restrictions au président et à tous les membres du conseil d'administration ainsi qu'à son comité d'audit. En effet, leur compte rendu a un impact important sur la capacité du conseil à apprécier la réalité des activités et des performances de l'entreprise. Il convient également d'encourager les consultations entre auditeurs externes et contrôleurs internes. Enfin, il est recommandé, à titre de bonne pratique, d'inclure dans les états financiers un rapport des contrôleurs internes décrivant la structure du contrôle interne et les procédures de diffusion des informations financières.

***C. Les entreprises publiques, en particulier les grandes, doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationales. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.***

Les entreprises publiques ne sont pas toujours soumises au contrôle d'auditeurs externes et indépendants. Cela s'explique souvent par l'existence de mécanismes spécifiques de vérification et de contrôle par l'État considérés parfois comme suffisants pour garantir la qualité et l'exhaustivité des informations comptables fournies. Ces contrôles financiers sont généralement effectués par des institutions supérieures de contrôle des finances publiques spécialisées qui peuvent inspecter à la fois les entreprises publiques et l'entité coordinatrice ou actionnaire. Dans bien des cas, ces organismes assistent aux réunions du conseil d'administration et sont souvent chargés de rendre compte directement au Parlement des résultats des entreprises publiques. Toutefois, ces mécanismes spécifiques sont conçus pour contrôler l'utilisation des deniers publics et des ressources budgétaires et non les activités de l'entreprise publique au sens large.

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

***D. Les entreprises publiques doivent être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent diffuser des informations***

***financières et non financières en se conformant à des normes exigeantes internationalement admises.***

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

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

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

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

***E. Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public.***

Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE décrivent les principaux éléments d'information que doit publier une entreprise cotée. Les

entreprises publiques doivent au moins satisfaire à ces prescriptions, notamment concernant les résultats financiers et d'exploitation, les politiques de rémunération, les opérations avec des parties apparentées et les structures et principes de gouvernance. Les entreprises publiques doivent déclarer si elles observent un code de gouvernement d'entreprise et si oui, lequel. En ce qui concerne la rémunération des administrateurs et des dirigeants, la communication d'informations individuelles est considérée comme une bonne pratique. Ces informations doivent comporter des détails relatifs aux conditions de fin d'exercice des mandats et de départ à la retraite, ainsi qu'aux avantages spécifiques ou rémunérations en nature éventuellement consentis aux membres du conseil d'administration. Les entreprises publiques doivent être tout particulièrement vigilantes et veiller à améliorer la transparence dans les domaines décrits ci-dessous.

**À titre d'exemple, il conviendra de rendre publics :**

**1. Une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation.**

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

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

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

**2. La structure du capital et la répartition des droits de vote de chaque entreprise.**

Il importe que la structure de l'actionnariat et la répartition des droits de vote des entreprises publiques soient transparentes, de sorte que tous les actionnaires aient une vision claire de leurs droits au cash-flow et de leurs droits de vote. On doit également savoir avec précision qui détient les droits de

propriété juridiques des actions de l'État, et quelles sont les entités chargées d'exercer les droits attachés à ces participations. Tout droit ou accord spécifique risquant d'avoir un effet de distorsion sur la structure de l'actionnariat ou du contrôle d'une entreprise publique comme les actions spécifiques ou les droits de veto doit aussi être déclaré.

### **3. Les facteurs de risque significatifs, ainsi que les mesures prises pour y faire face.**

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

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

Les entreprises publiques doivent en outre communiquer des informations adéquates sur leurs partenariats public-privé. Ces structures se caractérisent en effet souvent par des transferts de risques, de ressources et de rémunérations entre des partenaires publics et privés pour la prestation de services publics ou pour des infrastructures publiques, et peuvent en conséquence être à l'origine de risques significatifs nouveaux et spécifiques.

**4. Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques.**

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

**5. Toute transaction significative avec des parties apparentées.**

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

## 6. Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique

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

- A.** Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Il doit être soumis à l'obligation de rendre pleinement compte aux propriétaires de l'entreprise, agir au mieux des intérêts de la société et traiter équitablement tous les actionnaires.
- B.** Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer sa fonction de surveillance de la direction et de pilotage stratégique, dans le cadre des objectifs définis par le gouvernement et l'entité actionnaire. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général.
- C.** Les conseils d'administration doivent être composés de manière à pouvoir exercer leur jugement en toute objectivité et indépendance. La bonne pratique veut que le président du conseil d'administration n'appartienne pas à la direction générale.
- D.** Si la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire, il convient de prévoir des mécanismes permettant de garantir que cette représentation est effectivement exercée et qu'elle renforce les compétences, l'information et l'indépendance du conseil d'administration.
- E.** Si nécessaire, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit mettre en place des comités spécialisés destinés à aider l'ensemble du conseil à assumer ses fonctions, en particulier en matière de vérification des comptes, de gestion des risques et de rémunération.
- F.** Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle de ses performances.

Notes explicatives concernant le chapitre 6 :

## Responsabilités du conseil d'administration d'une entreprise publique

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

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

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

***A. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique. Il doit être soumis à l'obligation de rendre pleinement compte aux propriétaires de l'entreprise, agir au mieux des intérêts de la société et traiter équitablement tous les actionnaires.***

En principe, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les mêmes responsabilités fonctionnelles et juridiques que celles qui

sont prévues par le droit des sociétés. Dans la pratique cependant, les administrateurs peuvent, de fait, n'avoir qu'une responsabilité réduite, notamment lorsqu'il s'agit de représentants de l'État.

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

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

Afin de mettre en relief les responsabilités du conseil d'administration, il conviendra d'ajouter aux états financiers annuels un Rapport des administrateurs qui sera soumis aux auditeurs externes. Ce rapport doit livrer des informations et des commentaires sur l'organisation, les résultats financiers, les facteurs de risque significatifs, les événements marquants, les relations avec les parties prenantes et les effets des instructions émanant de l'entité coordinatrice ou actionnaire.

***B. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer sa fonction de surveillance de la direction et de pilotage stratégique, dans le cadre des objectifs définis par le gouvernement et l'entité actionnaire. Il doit avoir le pouvoir de nommer et de révoquer le directeur général.***

Dans bien des cas, le conseil d'administration d'une entreprise publique ne se voit pas accorder toutes les responsabilités et les pouvoirs dont il aurait besoin pour assurer le pilotage stratégique de l'entreprise, la surveillance de la direction et le contrôle de la diffusion d'informations. Il peut voir son rôle et ses responsabilités rognés de tous côtés : de la part des entités actionnaires et de la part de la direction de l'entreprise publique. L'entité coordinatrice ou actionnaire, quand ce n'est pas l'État lui-même, peut être tentée d'intervenir trop fortement dans les questions stratégiques, alors qu'il lui appartient de

définir les objectifs généraux de la société, en particulier parce que la ligne de démarcation est souvent ténue entre définition des objectifs et détermination des stratégies. Le conseil d'administration d'une entreprise publique peut aussi se heurter à des difficultés pour exercer sa mission de contrôle de la direction dans la mesure où il ne dispose pas toujours de la légitimité, voire de l'autorité nécessaire à cet effet. En outre, dans certains pays, il existe un lien étroit entre la direction et la fonction d'actionnaire, ou un lien direct avec le gouvernement. En pareil cas, la direction générale de l'entreprise publique tend à rendre compte à l'entité actionnaire, voire directement au gouvernement, en contournant le conseil d'administration.

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

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

Il découle de cette obligation d'évaluation et de suivi des performances de la direction que le conseil d'administration d'une société publique doit aussi être en mesure d'exercer une influence de premier plan sur la rémunération

du directeur général. Il doit s'assurer que cette rémunération est liée aux performances et qu'elle est rendue publique comme il se doit.

**C. Les conseils d'administration doivent être composés de manière à pouvoir exercer leur jugement en toute objectivité et indépendance. La bonne pratique veut que le président du conseil d'administration n'appartienne pas à la direction générale.**

Pour donner plus de pouvoirs aux conseils d'administration des entreprises publiques, il est absolument indispensable de les organiser de manière à ce qu'ils soient en mesure d'exercer efficacement un jugement objectif et indépendant, de surveiller la direction et de prendre des décisions stratégiques. Comme indiqué dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, « pour que le conseil d'administration soit en mesure d'exécuter ses missions, c'est-à-dire d'assurer le suivi des performances de l'équipe dirigeante, de prévenir les conflits d'intérêts et de concilier les demandes concurrentes qui pèsent sur la société, il faut impérativement qu'il ait la capacité d'avoir un jugement objectif ». Tous les membres du conseil d'administration doivent donc être nommés à l'issue d'une procédure transparente, et il doit être clair qu'il est de leur devoir d'agir au mieux des intérêts de l'entreprise dans son ensemble. Ils ne doivent pas se comporter en tant que représentants des entités qui les ont nommés à leur poste. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent par ailleurs être protégés de toute ingérence politique indue qui risquerait de les empêcher de se concentrer sur la réalisation des objectifs convenus avec les pouvoirs publics et avec l'entité actionnaire.

Pour accroître l'objectivité des conseils d'administration, il est impératif de nommer en nombre suffisant des administrateurs compétents n'exerçant aucune fonction de direction et capables de former leurs jugements en toute indépendance. Ces administrateurs devront avoir les compétences et l'expérience requises et il est souhaitable qu'ils soient recrutés dans le secteur privé. De cette façon, il sera possible de constituer des conseils d'administration plus ouverts aux questions commerciales, en particulier dans les entreprises publiques exerçant sur des marchés concurrentiels. Des connaissances relatives aux obligations spécifiques des entreprises publiques et à leurs objectifs d'action publique pourront faire partie des compétences attendues de ces administrateurs. Dans certains pays, la diversité de la composition des conseils d'administration est également considérée et inclue les questions relatives à l'équité entre les sexes. Tous les administrateurs doivent révéler leurs éventuels conflits d'intérêts au conseil d'administration qui doit décider de la façon dont il convient de les gérer.

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

Pour renforcer l'indépendance du conseil d'administration, les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE considèrent comme une pratique exemplaire, dans le cas de systèmes à organe de direction unique, de séparer la présidence du conseil de la direction générale. Cela contribue « à assurer un juste équilibre entre les pouvoirs, à renforcer l'obligation de rendre des comptes et à accroître la capacité du conseil d'administration de prendre des décisions en toute indépendance vis-à-vis de la direction ». Une définition claire et adéquate des fonctions du conseil d'administration et de son président permettra d'éviter les situations dans lesquelles cette séparation risquerait d'aboutir à une opposition stérile entre le président du conseil et le directeur général. Dans le cas de systèmes à deux organes de direction, on considère également qu'il est de bonne pratique que le responsable de l'organe subordonné n'accède pas à la présidence du conseil de surveillance lorsqu'il prend sa retraite.

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, le président doit aussi jouer un rôle en s'entendant avec l'entité actionnaire sur les compétences et l'expérience dont le conseil doit disposer pour fonctionner efficacement. Cette séparation entre la fonction de président et celle de directeur général doit donc être considérée comme une étape cruciale vers l'établissement de conseils d'administration efficaces dans les entreprises publiques.

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

Lorsque la représentation des salariés au conseil d'administration est obligatoire aux termes de la loi ou de conventions collectives, elle doit être organisée de façon à accroître l'indépendance, les compétences et l'information du conseil d'administration. Les représentants des salariés

doivent avoir les mêmes devoirs et responsabilités que tous les autres administrateurs, et ils doivent agir au mieux des intérêts de la société et traiter tous les actionnaires de façon équitable. La fonction de représentant des salariés ne doit pas être considérée en soi comme une menace pesant sur l'indépendance du conseil d'administration.

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

***E. Si nécessaire, le conseil d'administration d'une entreprise publique doit mettre en place des comités spécialisés destinés à aider l'ensemble du conseil à assumer ses fonctions, en particulier en matière de vérification des comptes, de gestion des risques et de rémunération.***

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

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

Lorsque les comités spécialisés ne sont pas imposés par la loi, l'entité coordinatrice ou actionnaire doit adopter une politique définissant les cas dans lesquels la création de tels comités devrait être envisagée. Cette politique doit reposer sur un ensemble de critères, notamment la taille de l'entreprise

publique et les risques spécifiques auxquels elle doit faire face, ou encore les compétences qu'il convient de renforcer au sein de son conseil d'administration. Les grandes entreprises publiques doivent au moins être tenues de se doter d'un comité d'audit ou d'un organe équivalent habilité à rencontrer n'importe quel cadre de la société.

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

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

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

***F. Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle de ses performances.***

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

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

L'évaluation doit porter à la fois sur la performance globale du conseil d'administration et sur l'efficacité et la contribution des différents administrateurs. Toutefois, cette évaluation des différents administrateurs ne doit pas se faire au détriment de la collégialité souhaitable et nécessaire du travail du conseil d'administration.

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

## ANNEXE II.1

### Remerciements

*Je tiens à exprimer mes remerciements à tous les membres du Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État et en particulier à son président M. Lars-Johan Cerlund et aux coprésidents Mme Anita Ryng et M. Eric Preiss, dont la détermination et les compétences ont permis à ce projet d'aboutir. Je tiens aussi à remercier tous les fonctionnaires et experts du monde entier qui ont participé à nos consultations, présenté des commentaires ou contribué de toute autre manière à assurer la qualité et la pertinence des Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.*

*Des remerciements particuliers doivent aller aux participants aux deux réunions consultatives de haut niveau organisées en octobre 2004 à Paris, notamment Ibrahim Bedair Abd-El-Naby, Abdesselam Aboudrar, Mohamed Adam, Mokhtar Azman, Sven Baeten, Gheorghe Banu, Bigitta Böhlin, Enzo Cardi, Guillermo Castillo Justo, Gu Chang, José Clemente Gomes, Eduardo Coutinho Guerra, Martin Cragg, Sikander Dewan, Michel Diefenbacher, Evgeny Ditrich, Anne Duthilleul, Josiane Fanguinoveny, Lakshman Fernando, John Forshaw, Vladimir Gusakov, Klaus Hellberg, Tjebbo Hepkema, Anne-Marie Idrac, Fernando Igreja, Susan Jee, Yong-Su Jeon, Xiaoliang Jia, Jan Juchelka, Mohammad Khan, Catherine Kimura, Dag Klackenberg, Pavel Kuta, Adrian Lajous, Heyn-Bin Lee, Juliana Lema, Zhaoxi Li, Akos Macher, Jean-Aymon Massie, Tarcísio José Massote Godoy, Tatyana Medvedeva, Bernhard Meier, Kathy Milsom, Kyung-Jin Min, Do Thi Hong Minh, Carlos Mladinic, Benoit Mores, Ralf Müller, Reto Müllhaupt, Il Chong Nam, Joao Carlos Parkinson De Castro, Peter Pedlar, Horacio Pizarro, John Prescott, Abu Qorah Qutaiba, Jean-Nöel Rey, Jürg Rötheli, Jean-Pierre Sabourin, Haik Sargsyan, Eduardo Carnos Scaletsky, Joachim Schulte, Julia Sedova, Ahmad Shahizam Shariff, Malcolm Simpson, Tove E. Skjevestad, Alexey Timofeev, Dirk Tirez, Jens-Hermann Treuner, Rainer Wieltch, Wyn Williams, Simon Wong and Mohamed Kahiray Zagloal.*

*En outre, les travaux doivent beaucoup aux experts et aux organismes qui ont formulé des commentaires sur un projet avancé, notamment Petra Alexandru, Bistra Boeva, Dominique Dalne, Mariano A. Fabrizio, Richard Frederick, Cesar Fuentes, Jayesh Kumar, William Livingston, Rose Mbah, Juan F. Mendizabal Frers, Ira M. Millstein, Jose Moquillaza, Kallirroï Nicolis, Alfonso C. Revollo, John R. Rieger,*

Christian Strenger, Georgia Sambunaris, Gray Southon,, Paul Sweeney, Arjen Van Ballegoyen, Teodoro Wigodski,, Mohamed Khairy, Mahmoud Zaghloul, Asociación Venezolana de Ejecutivos (AVE), Confédération des employeurs polonais, ministère fédéral des Finances – Allemagne, Force ouvrière, Hong-Kong Exchanges and Clearing Limited, Organisme de surveillance des marchés financiers d'Indonésie, Institute of Internal Auditors (IIA) – bureau de Moscou, Institutional Shareholder Services (ISS), Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), International Society of Doctors for the Environment, New Horizons Women's Education Centre, NIKOIL, Polish Forum for Corporate Governance (PFCG), Internationale des services publics, Commission des valeurs mobilières d'Arménie, Commission des valeurs mobilières de Malaisie, Syndicat national autonome des personnels de l'administration publique (SNAPAP), Association turque des industriels et des chefs d'entreprise (TUSIAD) et Union nationale des syndicats autonomes (UNSA).

Je tiens aussi à exprimer ma gratitude aux organisations internationales qui ont participé au processus, notamment les organismes consultatifs auprès de l'OCDE, le BIAC et le TUAC, et à la Banque africaine de développement, la Fédération internationale des comptables et la Société financière internationale (SFI). Le Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise et la Banque mondiale ont également apporté des contributions essentielles à ces travaux.

Enfin, je remercie le personnel du Secrétariat de l'OCDE à la Direction des affaires financières et des entreprises, qui ont consacré de longues heures à assurer le service du Groupe de travail avec dévouement et compétence : William Whitherell, Rainer Geiger, Carolyn Ervin, Robert Ley, Mats Isaksson, Grant Kirkpatrick, Mathilde Mesnard et Ijeoma Inyama.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(26 2005 02 2 P) ISBN 92-64-00944-2 - n° 54074 2006

# Gouvernance des entreprises publiques

## PANORAMA DES PAYS DE L'OCDE

La mondialisation a renforcé la nécessité d'améliorer le gouvernement des entreprises publiques dans un grand nombre de pays, en particulier ceux où celles-ci influent fortement sur les performances économiques en raison de leur poids dans l'économie nationale.

Cette étude brosse un tableau comparatif global des systèmes de gouvernement d'entreprise actuellement en vigueur dans les entreprises publiques des pays de l'OCDE. Elle constitue une véritable mine d'informations et propose notamment des exemples concrets illustrant les résultats plus ou moins concluants des initiatives de réforme conduites dans le passé. Elle met en évidence les principaux défis que la puissance publique devra relever en sa qualité de propriétaire d'entreprises. Elle trace également un cadre destiné à aider les pouvoirs publics à évaluer et améliorer les modalités d'exercice de leur fonction d'actionnaire et à veiller à ce que les mêmes règles s'appliquent aux entreprises privées et aux entreprises publiques. Enfin, elle montre à quel point il importe que les entreprises publiques progressent sur le front de la transparence et de la diffusion d'informations et que le rôle du conseil d'administration soit renforcé dans ces entreprises.

À partir de travaux de recherche d'envergure menés dans les pays de l'OCDE, l'étude a servi de point d'appui pour élaborer les *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* adoptées en avril 2005 qui constituent le premier texte de référence de portée internationale dans ce domaine.

Pour toute question ou demande d'information concernant l'étude ou les *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, veuillez prendre contact avec la Division des affaires d'entreprise à l'adresse suivante : [corporate.affairs@oecd.org](mailto:corporate.affairs@oecd.org). Pour de plus amples renseignements sur les travaux réalisés par l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État, vous pouvez consulter le site : [www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/](http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/soe/).

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :  
<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264009442>  
<http://www.sourceocde.org/industriechanges/9264009442>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :  
<http://www.sourceocde.org/9264009442>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

OCDE 

ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-00944-2  
26 2005 02 2 P



9 789264 009448