

Lignes Directrices sur l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques

Lignes Directrices sur l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques

Merci de citer ce titre comme suit:

OCDE (2019), *Lignes Directrices sur l'Intégrité et la Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques*,
www.oecd.org/corporate/Anti-Corruption-Integrity-Guidelines-for-SOEs.htm.

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.

Préface

Cibler la corruption et améliorer l'intégrité dans les entreprises publiques est assurément un impératif politique. Actuellement, 102 des 500 premières entreprises du monde sont aux mains de la puissance publique et à l'évidence, cette tendance s'accroît. Le nombre d'entreprises publiques a été multiplié par trois depuis le début du siècle. Parce qu'elles prennent une part croissante au jeu de la concurrence sur le plan mondial, il devient plus important que jamais que les entreprises publiques exercent leur activité dans la transparence et avec efficacité.

Les travaux de recherche menés par l'OCDE et d'autres instances montrent que certaines entreprises publiques peuvent être particulièrement exposées au risque de corruption. L'actionnariat public se concentre dans des secteurs à haut risque, tels que les industries extractives et les infrastructures, où secteur public et secteur privé s'entremêlent, par exemple lorsque des concessions de grande valeur sont octroyées ou lorsque de grands projets donnent lieu à la passation de marchés publics. Pour effectivement atténuer ces risques de corruption, il est primordial que les États agissent en tant qu'actionnaires forts et responsables. Parallèlement, les entreprises publiques continuent, dans un grand nombre d'économies, de fournir des services publics essentiels. Le coût pour les États et les effets pervers d'un détournement de ressources imputable à des actes de corruption dans les entreprises publiques peuvent gravement ébranler la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

La qualité de la gouvernance d'entreprise et la manière dont l'État exerce les droits qui lui reviennent en tant qu'actionnaire peuvent faciliter la résolution de nombre des difficultés qui viennent d'être évoquées. Certaines entreprises publiques fonctionnent encore sur le modèle des institutions publiques bien qu'elles poursuivent des objectifs économiques et qu'elles rivalisent avec la concurrence sur les marchés. En outre, un grand nombre d'entre elles ne disposent pas des mécanismes sophistiqués de conformité et de gestion des risques dont sont dotées les entreprises privées ayant adopté des pratiques exemplaires. Les entreprises publiques peuvent également être la cible d'interventions abusives de la part de hauts responsables publics ou d'autres tierces parties. La Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques (Lignes directrices LCI) peut aider les États, en leur qualité d'actionnaires, à promouvoir l'intégrité et à lutter contre la corruption dans les entreprises publiques. Elles sont

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

Les Lignes directrices LCI ont recueilli un vaste consensus au niveau international. Elles s'inspirent largement des Principes de haut niveau du G20 sur l'intégrité et la prévention de la corruption dans les entreprises publiques, approuvés par les Dirigeants des pays du G20 en 2018. Elles sont l'expression de la position de l'OCDE en tant qu'instance d'établissement de normes de premier plan dans le domaine de la gouvernance des entreprises publiques, de la lutte contre la corruption et de l'intégrité. Elles viennent enrichir la panoplie des instruments de l'OCDE et serviront, à partir du consensus international déjà obtenu, à passer à l'étape suivante en traduisant en actes les engagements pris.

J'encourage tous les pays de l'OCDE et les pays Partenaires à utiliser activement les Lignes directrices LCI. Dans le monde de l'entreprise de demain, il conviendrait que les entreprises publiques montrent par l'exemple comment le secteur public s'emploie à prévenir la corruption. C'est en diffusant et en mettant en œuvre ces Lignes directrices que les responsables de l'action publique peuvent accomplir une avancée déterminante dans la bonne direction.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

La Recommandation du Conseil de l'OCDE relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques (Lignes directrices LCI) est le premier instrument international offrant aux États, en leur qualité d'actionnaires d'entreprises, un soutien à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité dans les entreprises qu'ils détiennent.

Les Lignes directrices LCI sont un instrument complémentaire de la Recommandation du Conseil de l'OCDE relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques (Lignes directrices sur les entreprises publiques). Les Lignes directrices sur les entreprises publiques s'appliquent également à toutes les entreprises publiques exerçant des activités économiques, que ce soit à titre exclusif ou concomitamment à la poursuite d'objectifs de politique publique ou à l'exercice de pouvoirs ou de missions qui sont du ressort de l'État.

Adoptées lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel du 22 mai 2019, les Lignes directrices LCI ajoutent une autre dimension à la panoplie d'instruments de l'OCDE destinés à combattre la corruption et à promouvoir l'intégrité. Elles s'inspirent et complètent les normes en vigueur à l'échelle mondiale, notamment des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE, de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique. À ce titre, elles concourent également à la mise en œuvre de l'approche stratégique appliquée par l'OCDE à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité.

Remerciements

Les présentes Lignes directrices ont été élaborées par le Groupe de travail sur la privatisation et l'actionnariat public du Comité de l'OCDE sur la gouvernance d'entreprise, en coopération avec le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales et du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique.

Fruit de l'engagement et de l'expertise de ces organes, les Lignes directrices s'inspirent des précieuses connaissances recueillies dans les instruments qu'ils ont respectivement mis au point. La coopération inédite qui s'est instaurée entre les groupes de travail pendant plusieurs années a permis de veiller à ce que les Lignes directrices prennent appui sur les instruments internationaux existants en matière de gouvernance d'entreprise, de lutte contre la corruption et d'intégrité, et à ce qu'elles soient pleinement compatibles avec ceux-ci. Les délégués auprès des trois organes ainsi que leurs secrétariats ont grandement contribué au processus de consultation approfondie et continueront à participer à la mise en œuvre des Lignes directrices LCI.

Les Lignes directrices LCI ont pu voir le jour grâce au concours des pays de l'OCDE et des pays Partenaires, du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et de la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC), ainsi que de divers acteurs du monde de l'entreprise, au nombre desquels des entreprises publiques, des institutions financières internationales et des représentants de la société civile, dont Transparency International et l'Institut de gouvernance des ressources naturelles.

Des versions antérieures des Lignes directrices LCI ont été soumises aux parties prenantes pour qu'elles puissent faire part de leurs commentaires dans le cadre d'une consultation publique en ligne ou à l'occasion de réunions de l'OCDE et de rencontres internationales, telles que le Forum mondial de l'OCDE sur l'intégrité et la lutte contre la corruption (mars 2018), la réunion du réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Asie (septembre 2018), la réunion du réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Amérique latine (novembre 2017) et la réunion de la Table ronde spéciale sur l'intégrité, la lutte contre la corruption et la conduite responsable des entreprises dans le secteur des entreprises publiques (octobre 2017). La consultation publique en ligne s'est déroulée entre décembre 2018 et janvier 2019, et a été relayée par divers réseaux et bulletins d'information.

Table des matières

Préface.....	3
Avant-propos.....	5
Remerciements.....	7
À propos des Lignes directrices.....	11
Recommandation du Conseil Relative aux Lignes Directrices sur l'intégrité et La Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques.....	15
A. Intégrité de l'État.....	20
B. Exercice de la fonction d'actionnaire de l'État au service de l'intégrité.....	24
C. Promotion de l'intégrité et prévention de la corruption au niveau des entreprises.....	27
D. Responsabilité des entreprises publiques et de l'État.....	34
Dispositions supplémentaires.....	39
Bibliographie.....	40

À propos des Lignes directrices

Une proportion non négligeable et, semble-t-il, croissante des plus grandes entreprises mondiales sont détenues par la puissance publique. Les entreprises publiques se concentrent pour la plupart dans des secteurs clés tels que les services publics, l'exploitation des ressources naturelles, les industries extractives et la finance. De plus, leurs activités ont des répercussions budgétaires importantes et peuvent faire naître des engagements, y compris sur le plan juridique, pour les États qui sont parfois responsables en dernier ressort de leurs finances.

La bonne gouvernance des entreprises publiques est un paramètre déterminant pour l'équité et l'ouverture des marchés, le bon fonctionnement des économies nationales au sein desquelles ces entreprises exercent leur activité et l'accès de l'ensemble des citoyens à des services publics. Les Lignes directrices de l'OCDE sur les entreprises publiques ont fait l'objet d'une révision en 2015, dans un contexte se caractérisant par les progrès notables accomplis, dans un certain nombre de pays, sur le plan de la professionnalisation de l'actionnariat public et de l'amélioration de la gouvernance de chaque entreprise publique.

Néanmoins, les actes de corruption commis dans des entreprises publiques et autres pratiques abusives concernant des entreprises publiques demeurent un obstacle majeur à la bonne gouvernance. Non seulement ils peuvent porter préjudice à l'image de marque et à la réputation des entreprises publiques ainsi qu'à leurs performances, mais ils peuvent en outre entraîner des pertes financières considérables, une érosion de la confiance du public, une dégradation du climat de l'investissement aux niveaux national et international, et enfin ils peuvent compromettre directement l'accès des citoyens aux services publics. La corruption au sein des entreprises publiques ou les concernant n'est parfois pas seulement un problème pour les entreprises publiques concernées. Dans certains cas, elle est consubstantielle ou symptomatique d'un manque d'intégrité dans le secteur public. Prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité dans les entreprises publiques requiert des stratégies se renforçant mutuellement de la part des États et des entreprises publiques et reposant en premier lieu sur l'intégrité de l'État et sur sa loyauté dans l'exercice de ses responsabilités en tant qu'actionnaire, et en second lieu, sur l'observation de bonnes pratiques dans le secteur des entreprises publiques qui soient autant le témoignage que le gage de la légitimité de l'actionnariat public.

Les risques de corruption dans les entreprises publiques peuvent être ou non qualitativement différents de ceux auxquels sont exposées les entreprises privées. Le respect par les entreprises publiques de normes strictes en matière d'intégrité peut être concrètement tributaire de la manière dont l'État exerce les droits qui lui reviennent en tant qu'actionnaire. Il est ressorti d'une étude réalisée par l'OCDE en 2018 que dans certains cas, les entreprises publiques semblent moins à même que les entreprises privées de renoncer à des activités à haut risque, ou moins disposées à le faire (OCDE, 2018a). L'analyse des affaires de corruption menées à leur terme entre 1999 et 2014 montre par ailleurs que le nombre de personnes convaincues de corruption est plus élevé parmi les responsables d'entreprises publiques que parmi d'autres responsables du secteur public (OCDE, 2014). Il y a lieu de considérer le risque que des responsables publics de haut niveau puissent se servir délibérément d'entreprises publiques à des fins de financement politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de tierces parties. Les entreprises publiques peuvent être exposées à ce risque dans les situations où le contexte se caractérise par (i) un manque d'intégrité généralisé dans le secteur public ; (ii) un manque de professionnalisme dans l'exercice de la fonction d'actionnaire de l'État ; (iii) une gestion des risques et des contrôles, au niveau des entreprises, insuffisants ou sans effet ; et (iv) des mesures de mise en application insuffisantes ou l'existence de dispositifs permettant d'échapper indûment à l'application de la législation et à l'intervention d'instances ayant autorité.

Les Lignes directrices LCI ont vocation à étayer et compléter les Lignes directrices sur les entreprises publiques au sens où elles contiennent des orientations à l'intention des États relatives à la manière dont chacun d'entre eux exerce sa fonction d'actionnaire éclairé et actif dans le domaine particulier de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Les principaux aspects traités à la fois dans les Lignes directrices LCI et les Lignes directrices sur les entreprises publiques sont notamment : (i) la professionnalisation de la fonction d'actionnaire de l'État ; (ii) les facteurs permettant de faire en sorte que les entreprises publiques s'alignent, en termes d'efficacité, de transparence et de reddition de comptes, sur les meilleures pratiques des entreprises privées ; et (iii) les facteurs permettant de s'assurer que, lorsque des entreprises publiques et privées sont en concurrence, elles sont soumises à des règles du jeu équitables.

Les Lignes directrices LCI ont été élaborées en partant du principe que l'État, lorsqu'il exerce son rôle de détenteur d'une entreprise, doit adhérer à quatre principes fondamentaux similaires à ceux énoncés dans les Lignes directrices sur les entreprises publiques. Le premier de ces principes veut que la fonction actionnariale de l'État soit exercée dans un environnement économique soumis à des règles dans lequel chaque acteur économique se voit conférer des pouvoirs par les lois applicables et se comporte conformément à ces lois. Le deuxième principe est celui de la stricte séparation entre

les rôles d'actionnaire et de gestionnaire d'une entreprise publique dévolus à l'État (celui-ci devant laisser aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel). Le troisième principe exige qu'une distinction claire soit établie entre le rôle d'actionnaire de l'État et ses autres missions (pouvoir de réglementer, d'élaborer des politiques publiques et de poursuivre). Selon le quatrième principe, les entreprises publiques ne doivent pas recevoir d'avantages indus en raison de leur proximité avec l'État, pas plus qu'elles ne devraient être soumises à des réglementations et des contrôles excessifs par rapport à ceux applicables aux entreprises privées.

Les Lignes directrices LCI sont applicables à l'ensemble des entreprises publiques exerçant des activités économiques, que ce soit à titre exclusif ou parallèlement à la poursuite d'objectifs de politique publique ou à l'exercice de pouvoirs ou de missions qui sont du ressort de l'État¹. Certaines des dispositions détaillées des Lignes directrices LCI vont parfois au-delà de ce qui peut s'appliquer à des entreprises publiques particulièrement petites dans lesquelles leur application nécessitera peut-être une adaptation à la situation et un sens de la proportionnalité. Le principe qui doit prévaloir est que les entités chargées d'exercer la fonction d'actionnaire au sein d'entreprises détenues par des niveaux d'administration infranationaux devraient s'employer à mettre en œuvre toutes les recommandations énoncées dans les Lignes directrices LCI, lorsqu'elles leur sont applicables.

Si les Lignes directrices LCI ont vocation à compléter et étayer les Lignes directrices sur les entreprises publiques, elles s'inspirent également d'instruments juridiques existants de l'OCDE relatifs à la lutte contre la corruption, à l'intégrité et à la gouvernance d'entreprise, et les complètent, notamment la Convention sur la lutte

¹ Parce que l'organisation des entreprises publiques varie selon les pays, et en l'absence d'une définition universellement acceptée de ce qu'est une entreprise publique, des enquêtes factuelles peuvent aider à déterminer si une entité est effectivement une entreprise publique. Cette analyse doit prendre en considération l'actionnariat, le contrôle, le statut et la fonction de l'entité. S'agissant des entités qui ne relèvent pas au sens strict de la définition susmentionnée d'une entreprise publique, l'État pourrait examiner si elles pourraient elles aussi tirer bénéfice de l'application des recommandations énoncées dans la Recommandation. Les États ont aussi des conceptions différentes de la manière dont les entreprises publiques sont structurées et, dans certains cas, peuvent faire intervenir d'autres organismes publics pour mener à bien d'autres missions qui sont du ressort de l'État. Ces organismes doivent également être informés des risques accrus de corruption qui existent dans le secteur des entreprises publiques. La Recommandation peut leur être utile, que les entités concernées soient, ou non, techniquement des entreprises publiques.

contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales [[OECD/LEGAL/0293](#)] et ses instruments juridiques connexes, ainsi que la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique [[OECD/LEGAL/0435](#)].

Recommandation du Conseil Relative aux Lignes Directrices sur l'intégrité et La Lutte contre la Corruption dans les Entreprises Publiques

LE CONSEIL,

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

VU la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques [[OECD/LEGAL/0414](#)] (ci-après les « Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques ») pour laquelle la présente Recommandation établit des lignes directrices complémentaires concernant l'intégrité dans les entreprises publiques ;

VU la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales [[OECD/LEGAL/0144](#)] et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales ; la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales [[OECD/LEGAL/0293](#)] ; la Recommandation du Conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public [[OECD/LEGAL/0316](#)] ; la Recommandation du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales [[OECD/LEGAL/0378](#)], y compris son annexe II : le Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité ; la Recommandation du Conseil relative au Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque [[OECD/LEGAL/0386](#)] ; la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique [[OECD/LEGAL/0435](#)] ; la Recommandation du Conseil relative aux Principes de gouvernance d'entreprise [[OECD/LEGAL/0413](#)] ; la Recommandation du Conseil sur les marchés publics [[OECD/LEGAL/0411](#)] et la Recommandation du Conseil sur le Guide du devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises [[OECD/LEGAL/0443](#)] ;

RECONNAISSANT le rôle important que jouent les entreprises publiques dans un grand nombre d'économies, leur participation grandissante aux marchés

internationaux ainsi que les avantages non négligeables résultant d'une bonne gouvernance des entreprises publiques ;

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

RECONNAISSANT que les entreprises publiques sont exposées à des risques de corruption à la fois active et passive, ainsi qu'à d'autres pratiques entachées d'irrégularités qui peuvent être aggravées dans des situations se caractérisant par (i) un manque d'intégrité généralisé dans le secteur public ; (ii) un manque de professionnalisme dans l'exercice de la fonction d'actionnaire de l'État ; (iii) une gestion des risques et des contrôles, au niveau des entreprises, insuffisants ou sans effet, ou ; (iv) des mesures de mise en application insuffisantes ou l'existence de dispositifs permettant d'échapper indûment à l'application de la législation et à l'intervention d'instances ayant autorité ;

RECONNAISSANT que les entreprises publiques ne devraient pas être utilisées à des fins de financement de la vie politique, de clientélisme, d'enrichissement personnel ou d'enrichissement de parties liées ;

RECONNAISSANT la pertinence des Principes de haut niveau du G20 sur l'intégrité et la prévention de la corruption dans les entreprises publiques ainsi que des travaux de l'OCDE portant sur les entreprises publiques de négoce de marchandises et sur la corruption dans les chaînes de valeur des projets d'extraction minière ;

CONSIDÉRANT que la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité dans les entreprises publiques requiert des stratégies se renforçant mutuellement de la part de l'État comme des entreprises publiques, reposant en premier lieu sur l'intégrité de l'État, y compris dans l'exercice de ses responsabilités en tant qu'actionnaire et, en second lieu, sur l'observation de bonnes pratiques par les entreprises publiques ainsi que dans les secteurs où elles exercent leurs activités ;

CONSIDÉRANT que la présente Recommandation est applicable à l'ensemble des entreprises publiques exerçant des activités économiques que ce soit exclusivement ou concomitamment à la poursuite d'objectifs de politique publique ou à l'exercice de pouvoirs ou de missions qui sont de ressort de l'État ;

Sur proposition du Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation et en coopération avec le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et le Groupe de travail des Hauts responsables de l'intégrité publique :

I. CONVIENT qu'aux fins de la présente Recommandation, les définitions ci-après s'appliquent :

- *Entreprises publiques* : Les pays n'ont pas tous la même conception de la palette des établissements devant être considérés comme des entreprises publiques. Conformément aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, toute entité juridique reconnue comme entreprise en vertu de la législation nationale et dans laquelle l'État exerce des droits d'actionnaire ou de contrôle devrait être considérée comme une entreprise publique. Sont donc incluses dans cette catégorie les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés en commandite par actions. Par ailleurs, les sociétés de service public dotées de la personnalité juridique en vertu d'une législation spécifique devraient être considérées comme des entreprises publiques dès lors que leur objet et leurs activités, ou certains segments de leurs activités, présentent un caractère économique.
- *Participation et contrôle* : La Recommandation s'applique aux entreprises qui sont effectivement sous le contrôle de l'État, soit parce qu'il est le bénéficiaire effectif de la majorité des actions assorties d'un droit de vote, soit parce qu'il exerce un contrôle équivalent par d'autres voies. Les exemples de cas dans lesquels l'État exerce un contrôle équivalent sont notamment ceux où les dispositions légales ou les statuts de la société prévoient que l'État exerce un contrôle permanent sur la société dans laquelle il détient une participation minoritaire ou sur son conseil d'administration. Certaines situations limites doivent être examinées au cas par cas, comme prévu dans les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques.
- *Organes de gouvernance des entreprises publiques (notamment les « conseils d'administrations »)* : La plupart des entreprises publiques, si ce n'est toutes, sont dirigées par un organe de gouvernance couramment dénommé conseil d'administration. Certaines entreprises publiques ont un système dualiste dans lequel les fonctions de direction et de surveillance sont confiées à deux organes différents. D'autres ont un système ne comportant qu'un seul organe dans lequel des administrateurs (dirigeants) exerçant des fonctions de direction sont, on non, autorisés à siéger. Aux fins du présent document, le terme « conseil d'administration » désigne l'organe exerçant les fonctions de direction de l'entreprise et de surveillance des dirigeants.
- *Administrateur indépendant* : Dans beaucoup de pays, des administrateurs « indépendants » siègent aux conseils d'administration des entreprises publiques, mais la portée et la définition de la notion d'indépendance varie considérablement selon le contexte juridique et les codes de gouvernance d'entreprise prévalant au niveau national. De façon générale, un

administrateur indépendant s'entend d'un administrateur indépendant de l'entreprise (qui n'exerce pas de fonctions de direction) et de l'État (qui n'est ni fonctionnaire, ni agent public, ni élu). Par administrateur indépendant, on entend, le cas échéant, tout individu libre de tout intérêt significatif ou de toute relation avec l'entreprise, sa direction, d'autres actionnaires importants et l'entité actionnaire pouvant interférer avec l'exercice de leur jugement en toute objectivité.

- *Entité actionnaire* : L'entité actionnaire est l'organe de l'État chargé d'exercer la fonction actionnariale ou d'exercer les droits d'actionnaire de l'État au sein des entreprises publiques. L'« entité actionnaire » peut désigner un organisme unique, un organisme de coordination ou un ministère chargé d'exercer la fonction actionnariale de l'État. Dans les cas où une institution publique n'a pas reçu pour mission principale d'endosser le rôle de l'État, la présente Recommandation devrait être appliquée par différentes institutions publiques chargées d'exercer la fonction actionnariale ou d'exercer les droits d'actionnaire au sein des entreprises publiques.
- *Corruption* : S'il n'existe pas de définition internationalement admise, la notion de « corruption » peut désigner de manière générale, pour les besoins de la présente Recommandation, les actes de corruption relevant du champ d'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption.
- *Intégrité* : La conformité et l'adhésion sans faille à une communauté de valeurs, de principes et de normes éthiques aux fins de protéger l'intérêt général contre les intérêts privés et de lui accorder la priorité sur ces derniers.
- *Contrôle(s) interne(s)* : Les activités de contrôle menées par le conseil d'administration, la direction et tout autre membre du personnel d'une entreprise publique aux fins d'aider cette dernière à réaliser ses objectifs relatifs aux activités, à l'information et à la conformité de façon à minimiser les effets de la fraude, du gaspillage, des abus et des erreurs de gestion.
- *Audit interne* : L'activité consistant à fournir, de façon indépendante et objective, une assurance et des conseils destinés à aider une entreprise publique à améliorer ses activités et à atteindre ses objectifs. La fonction d'audit interne appréhende dans une optique systématique et professionnelle l'évaluation et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle interne et de la gouvernance ainsi que de l'information du conseil d'administration.

- *Audit externe* : Un audit mené à bien dans un but lucratif par des auditeurs externes qui ne font pas partie de l'entreprise publique auditée, sont indépendants d'elle et sont en règle générale nommés par l'assemblée générale annuelle des actionnaires. Le texte est explicite lorsqu'il fait en revanche référence à l'« audit externe » mené à bien par l'organisme national mandaté pour superviser l'exécution du budget public et présentant des garanties constitutionnelles d'indépendance fonctionnelle et organisationnelle (dénommées ci-après « Institutions supérieures de contrôle des finances publiques »).

A. Intégrité de l'État

II. RECOMMANDE *que tous les gouvernements des pays Membres et non Membres ayant adhéré à la présente Recommandation (ci-après les « Adhérents ») ne perdent pas de vue que les entreprises publiques sont des entités juridiques autonomes, placées sous la supervision des pouvoirs publics et de hauts fonctionnaires, et qu'elles sont soumises à l'État de droit général des pays où elles exercent leurs activités. Les Adhérents devraient définir de bonnes pratiques et des normes de comportement élevées, garantes de l'intégrité des entreprises publiques, et y adhérer pleinement. Dans ce but, les Adhérents devraient, le cas échéant par le truchement de leurs entités actionnaires, prendre les mesures suivantes :*

Appliquer à l'État des normes de conduite strictes

1. L'État devrait accorder la priorité à l'intérêt général et prêter attention aux préoccupations relatives à l'intégrité au sein des entreprises publiques qu'il détient ou s'agissant d'elles, ce qui signifie, entre autres, qu'il devrait favoriser une culture de la transparence à l'échelle de l'administration toute entière de sorte que les dilemmes d'ordre éthique, les préoccupations en matière d'intégrité publique et les erreurs commises puissent être débattus librement et que les dirigeants se montrent disponibles et motivés pour donner des conseils en temps utiles et apporter des solutions aux problèmes qui se posent.

2. Il conviendrait d'appliquer des normes de comportement élevées à l'État, qui devrait servir d'exemple aux entreprises publiques et démontrer au grand public son intégrité en tant que propriétaire ultime. C'est à ce titre que les représentants de l'entité actionnaire et autres personnes responsables de l'exercice, au nom de l'État, de ses droits d'actionnaire, devraient :

- i. Être soumis à des procédures en matière de recrutement, de fidélisation, de formation, de retraite et de rémunération reposant sur les principes d'efficacité et de transparence et sur des critères prédéterminés tels que le mérite, l'équité, l'aptitude et l'intégrité.
- ii. Être assujettis à des règles en matière de conflit d'intérêts suffisantes pour couvrir les conflits pouvant directement éclater dans le cadre de la gouvernance d'entreprises publiques particulières ou de portefeuilles

d'entreprises publiques, ou pouvant résulter d'activités exercées par des entreprises publiques ou d'affaires liées au secteur dans lequel l'entreprise publique exerce son activité. Ces règles peuvent restreindre la possibilité, pour certains agents publics, notamment pour les employés de l'entité actionnaire, de détenir des participations dans une entreprise publique ou dans des entreprises appartenant au secteur d'activité de l'entreprise publique (concurrents, fournisseurs par exemple), ou d'être associés à la gouvernance d'entreprises du secteur privé.

- iii. Être assujettis à des dispositions relatives au traitement d'informations sensibles afin d'atténuer les risques d'opérations d'initiés.
- iv. Être assujettis à des règles et procédures claires de signalement des pratiques illicites ou entachées d'irrégularités, qu'elles soient réelles ou qu'elles aient été encouragées, qui auraient été portées à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions actionnariales. Ces procédures devraient prévoir, le cas échéant, l'information des autorités compétentes qui n'exercent plus la fonction d'actionnaire et qui sont mandatées et ont la compétence pour procéder à des enquêtes indépendamment de toute influence induite. Les personnes qui signalent de telles pratiques devraient bénéficier d'une protection en droit et en fait contre toutes formes de traitements injustifiés découlant de ce signalement.

3. L'entité actionnaire devrait rendre compte aux instances représentatives compétentes, notamment au parlement national.

Mettre en place des dispositions régissant l'actionnariat qui soient propices à l'intégrité

4. L'État devrait prendre des mesures adéquates pour prévenir toute utilisation abusive d'entreprises publiques pour un bénéfice personnel ou politique, notamment :

- i. Prendre les mesures nécessaires pour que la législation en vertu de laquelle la corruption d'agents publics constitue une infraction pénale s'applique également aux représentants des organes de gouvernance, de la direction et des salariés des entreprises publiques lorsque ceux-ci sont juridiquement considérés comme des agents publics.
- ii. Prendre les mesures nécessaires pour interdire l'utilisation des entreprises publiques comme structures permettant de se livrer à la corruption d'agents publics étrangers et nationaux.
- iii. Prendre les mesures nécessaires pour interdire l'utilisation des entreprises publiques à des fins de financement d'activités politiques et de contributions au financement de campagnes politiques.

5. Les structures actionnariales devraient être propices à l'intégrité, ce qui signifie qu'il convient de :

- i. Clairement localiser, au sein de l'administration, l'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire au sein d'une entité actionnaire ou, lorsque cela n'est pas possible, le confier à une instance de coordination dotée des pouvoirs et des compétences requises pour s'acquitter efficacement de sa mission.
- ii. Dissocier la fonction d'actionnaire et les autres missions incombant à l'État de façon à réduire le plus possible les risques de conflit d'intérêts et d'ingérence politique (non-stratégique ou opérationnelle par nature) ainsi que toute autre forme d'influence injustifiée exercée sur les entreprises publiques par l'État, des responsables politiques en poste ou de tierces parties ayant des liens avec le monde politique. Lorsque la fonction actionnariale est du ressort de ministères en charge d'autres missions intéressant les entreprises publiques, des mesures adéquates devraient être prises pour dissocier ces deux types de fonctions.
- iii. Indiquer clairement la structure actionnariale et rendre publiques les informations correspondantes, y compris sur les liens existant entre les entreprises publiques et l'entité actionnaire responsable desdites entreprises, ce qui pourrait recouvrir, par exemple, l'inscription des entreprises publiques sur les registres des bénéficiaires effectifs.
- iv. Préciser les fonctions relevant d'autres missions dévolues à l'État qui intéressent les entreprises publiques (fonctions autres que celle d'actionnaire) et peuvent interférer, de manière fréquente ou non, avec l'exécution des missions des entreprises publiques, notamment les fonctions assumées par des organismes de réglementation et des institutions d'audit ou de contrôle, et rendre publiques les informations correspondantes.
- v. Encourager un dialogue professionnel entre l'entité actionnaire et les autorités de l'État responsables de la prévention de la corruption ou autres pratiques abusives, lorsque cela est nécessaire et autorisé par le système juridique.
- vi. Mettre en place un cadre approprié en matière de communication recouvrant la tenue de registres exacts des communications entre l'entité actionnaire et les entreprises publiques.
- vii. Observer des normes strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et poursuit en même temps des objectifs de politique

publique sur la structure de ses coûts et de ses recettes, de façon à permettre leur affectation à ses principaux domaines d'activité.

- viii. S'assurer que l'entité actionnaire est dotée des moyens de suivre, d'observer et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et de surveiller et de suivre comment ces entreprises se conforment aux normes applicables en matière de gouvernance d'entreprise – notamment aux normes relatives à l'intégrité et à la lutte contre la corruption.

B. Exercice de la fonction d'actionnaire de l'État au service de l'intégrité

III. RECOMMANDE que les Adhérents se comportent en actionnaires actifs et déterminés, aptes à faire en sorte que les entreprises publiques observent des normes strictes en matière de performance et d'intégrité, tout en s'abstenant d'intervenir indûment dans leurs activités ou d'exercer un contrôle direct sur leur direction. Les entités actionnaires devraient pouvoir se prévaloir de l'assise juridique et posséder les capacités et les informations nécessaires pour faire en sorte que les entreprises publiques observent des normes strictes en matière de performance et d'intégrité. Les Adhérents devraient exprimer clairement leurs attentes au regard de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Dans ce but, les Adhérents, agissant le cas échéant par le truchement des entités actionnaires, devraient prendre les mesures suivantes :

Veiller à la clarté des dispositions juridiques et réglementaires et des attentes de l'État en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption

1. Le cadre juridique et réglementaire devrait être clair au sujet des activités et de l'obligation de rendre des comptes des entreprises publiques, sachant que les meilleures pratiques ayant cours dans le secteur privé dans des domaines tels que la responsabilité des entreprises, la tenue de la comptabilité et la vérification des comptes, s'appliquent aux entreprises publiques. Les dispositions juridiques et réglementaires devraient faciliter l'instauration de règles du jeu équitables sur les marchés où les entreprises publiques exercent leurs activités.
2. L'État devrait définir clairement les objectifs des entreprises publiques et éviter d'avoir à les redéfinir de manière non transparente. Le mandat global et les objectifs assignés par l'État à une entreprise publique ne devraient être revus que lorsque la mission de cette dernière a radicalement changé.
3. L'entité actionnaire devrait être investie d'un rôle dans l'exécution de la fonction actionnariale. Lorsque les représentants de l'État, y compris ceux de l'entité actionnaire, donnent des instructions qui semblent entachées d'irrégularités, les entreprises publiques devraient être en mesure de solliciter un avis ou de faire état de cette situation par des canaux de communication établis.

4. L'État devrait définir clairement et exprimer en permanence des attentes ambitieuses en ce qui concerne l'intégrité et la lutte contre la corruption en mettant notamment en place des processus destinés à :

- i. Définir et exprimer leurs attentes concernant des domaines à haut risque, lesquels peuvent recouvrir notamment : les opérations d'investissements et de désinvestissement réalisées par l'État ; la gestion des ressources humaines ; la passation de marchés pour des biens et des services ; la rémunération des administrateurs et des principaux/hauts dirigeants ; les conflits d'intérêts ; les contributions politiques ; les paiements de facilitation, sollicitations de pots-de-vin et autres formes d'extorsion ; le favoritisme, le népotisme ou le copinage ; l'offre ou l'acceptation de cadeaux ; les frais d'hébergement et de divertissement, et ; les dons à des œuvres caritatives et le mécénat.
- ii. Revoir périodiquement les attentes de l'État concernant l'intégrité et la lutte contre la corruption en s'appuyant sur une analyse complète des risques liés à la corruption déjà identifiés ou qui se font jour.

Se comporter en actionnaire éclairé et actif au regard de l'intégrité et de la lutte contre la corruption au sein des entreprises publiques

5. L'État devrait se comporter en actionnaire éclairé et actif au regard de l'intégrité et de la lutte contre la corruption au sein des entreprises qu'il détient. Les responsabilités lui incombant au premier chef, en ce qui concerne l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques, devraient consister notamment, sans toutefois se limiter à cela, à :

- i. Mettre sur pied des systèmes de diffusion de l'information lui permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques au regard d'objectifs déterminés et de critères préétablis et d'évaluer l'observation, par les entreprises publiques, des normes de gouvernance d'entreprise applicables, ainsi que d'évaluer leur réponse aux attentes de l'État en ce qui concerne l'intégrité et la lutte contre la corruption. Les sources utilisées pour le suivi et l'évaluation devraient faciliter une compréhension adéquate de la gestion des risques de corruption au sein des entreprises publiques.
- ii. Accroître les capacités dans les domaines du risque et du contrôle afin de suivre au plus près et d'évaluer la conformité des entreprises publiques aux normes applicables et aux attentes de l'actionnaire, et d'engager des discussions sur les efforts d'atténuation des risques de corruption avec les conseils d'administrations des entreprises publiques.

- iii. Élaborer une politique de diffusion de l'information décrivant les informations qui devraient être rendues publiques par les entreprises publiques, les canaux de diffusion adéquats et les procédures destinées à garantir la qualité de l'information, sachant qu'il y a lieu de prendre dûment en considération les capacités et la taille de l'entreprise publique, que les informations qu'il conviendrait de rendre publiques devraient être aussi conformes que possible à celles suggérées dans les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques et qu'elles peuvent en outre porter sur des aspects ayant trait à l'intégrité. L'État devrait envisager de mettre au point des mécanismes permettant de mesurer et d'évaluer le respect, par les entreprises publiques, des obligations en matière de diffusion de l'information.
- iv. Divulguer toute forme de soutien financier accordé par l'État à des entreprises publiques sous une forme transparente et cohérente.
- v. Utiliser, le cas échéant, des outils d'analyse comparative pour évaluer l'exposition globale au risque de l'État résultant du fait qu'il détient des participations dans des entreprises publiques. Le cas échéant, ces outils devraient aussi être utilisés pour favoriser des améliorations de la gestion des risques de corruption dans les entreprises publiques.

C. Promotion de l'intégrité et prévention de la corruption au niveau des entreprises

IV. RECOMMANDE que les Adhérents veillent à ce que l'actionnariat public traduise pleinement le fait que l'un des piliers de la promotion de l'intégrité et de la prévention de la corruption au sein des entreprises publiques ou s'agissant d'elles est la mise en place effective de contrôles internes dans les entreprises, d'une déontologie et de mesures de conformité destinés à permettre de détecter, de prévenir, et d'atténuer les risques liés à la corruption et de faire respecter les règles applicables en la matière. Les Adhérents devraient veiller à ce que les entreprises publiques soient surveillées par des conseils d'administration efficaces et compétents habilités à en superviser la gestion et à agir en toute autonomie par rapport à l'État. À cette fin, les Adhérents devraient, le cas échéant par le truchement de leurs entités actionnaires, prendre les mesures suivantes :

Encourager la mise en place de systèmes intégrés de gestion des risques dans les entreprises publiques

1. L'État devrait encourager les conseils d'administration et les organes de surveillance des entreprises publiques à superviser, et les instances dirigeantes à mettre en œuvre, des systèmes de gestion des risques à la mesure des attentes de l'État et, le cas échéant, conformes aux obligations s'imposant aux sociétés cotées. À cette fin, l'État, agissant par le truchement de l'entité actionnaire, devrait encourager les entreprises publiques à adopter une approche fondée sur les risques et à adhérer, dans la mesure du possible, à de bonnes pratiques en faisant notamment en sorte que :

- i. Le système de gestion des risques soit considéré comme faisant partie intégrante de la stratégie de l'entreprise publique et de la réalisation d'objectifs préétablis, et qu'il matérialise donc un ensemble complet et cohérent de contrôles internes, de règles déontologiques et de mesures de conformité élaboré et modulé en réponse à des évaluations des risques régulières et adaptées.
- ii. Le système de gestion des risques fasse l'objet d'un suivi régulier de la part du conseil d'administration, et qu'il soit réévalué et adapté en fonction des circonstances spécifiques à chaque entreprise publique, le but

- étant d'assurer et de garantir dans la durée la pertinence et la performance des contrôles, des politiques et des procédures internes.
- iii. Il existe une séparation des tâches au sein de l'entreprise publique entre ceux qui assument et gèrent les risques, ceux qui les surveillent et ceux qui fournissent une assurance indépendante.
 - iv. Le système de gestion des risques comporte des évaluations des risques qui : (i) soient conduites régulièrement ; (ii) soient adaptées à chaque entreprise publique ; (iii) tiennent compte des risques internes et externes en fonction de la probabilité qu'ils se concrétisent et de l'impact qu'ils auraient, dans l'hypothèse où ils se concrétiseraient, sur la réalisation des objectifs de l'entreprise publique ainsi que des risques résiduels ; (iv) couvrent explicitement un éventail complet de risques liés à la corruption, tenant compte des domaines à haut risque et d'aspects individuels et interpersonnels (liés notamment aux comportements humains et aux interactions entre le conseil d'administration de l'entreprise publique et l'État) ; et (v) prennent en considération des points de vue différents, y compris ceux d'acteurs internes à l'entreprise et ceux des principales parties prenantes (représentant différents niveaux de responsabilité au sein de l'entreprise, différents pays et différentes composantes de ses activités).
 - v. Les représentants des entreprises publiques responsables de l'évaluation des risques au sein de l'entreprise devraient être investis de pouvoirs suffisants pour être en mesure de réunir des contributions instructives, de recenser les risques, de choisir des réponses aux risques appropriées et de réagir avec mesure en présence de conclusions problématiques.
 - vi. Les entreprises publiques devraient, chaque fois que cela est possible, être encouragées à rendre publiques les informations relatives aux facteurs de risques significatifs pour l'intégrité, au système de gestion des risques et aux mesures prises pour atténuer les risques.

Promouvoir les contrôles internes, la déontologie et la conformité dans les entreprises publiques

2. L'État devrait, sans intervenir dans la gestion des entreprises publiques, prendre les mesures nécessaires pour favoriser l'intégrité dans les entreprises publiques en escomptant que les conseils d'administration et les hauts dirigeants des entreprises publiques promeuvent une « culture de l'intégrité au sein de l'entreprise » à tous les échelons de la hiérarchie notamment au moyen : (i) d'une politique interne clairement formulée et lisible interdisant la corruption ; (ii) d'actions visant à faciliter la mise en œuvre des dispositions applicables en matière d'intégrité et de lutte contre

la corruption, grâce à un soutien et un engagement solides, explicites et visibles, de la part du conseil d'administration et de la direction, concernant les mesures de contrôle interne, de déontologie et de conformité (ci-après les « mécanismes d'intégrité ») ; (iii) d'actions destinées à encourager une culture ouverte facilitant et reconnaissant l'apprentissage organisationnel et favorisant la bonne gouvernance et l'intégrité et protégeant les personnes qui signalent des abus présumés (également désignés par l'expression « lanceurs d'alerte »), et ; (iv) de l'adoption d'une conduite ayant valeur d'exemple.

3. L'État devrait œuvrer pour que les mécanismes d'intégrité soient applicables à tous les niveaux de la hiérarchie au sein de l'entreprise et à toutes les entités sur lesquelles l'entreprise exerce un contrôle effectif, notamment ses filiales. Conformément aux attentes de l'État et aux dispositions juridiques applicables et dans la mesure où cela est réalisable, les mécanismes d'intégrité devraient :

- i. Imposer des normes de conduite strictes grâce à l'adoption de codes de conduite, de codes déontologiques ou d'autres dispositifs du même ordre clairs et accessibles concernant en particulier la passation de marchés de biens et de services ainsi que, entre autres, la rémunération des administrateurs et des principaux/hauts dirigeants, les conflits d'intérêts, les frais d'hébergement et de divertissement, les contributions politiques, les dons à des œuvres caritatives et le mécénat, les cadeaux, le favoritisme, le népotisme ou le copinage et les paiements de facilitation, la sollicitation et l'extorsion.
- ii. Faire en sorte que des normes de comportement élevées soient promues, encouragées et mises en œuvre grâce à des politiques et des procédures, en termes de ressources humaines, prévoyant des dispositifs bien conçus pour que les salariés soient recrutés, conservés et licenciés en fonction d'un ensemble de critères objectifs préétablis.
- iii. Être raccordés au système que constituent les procédures financières et comptables, étayées par le système de gestion des risques et par les contrôles comptables internes, et être élaborés de façon adéquate pour assurer la tenue de livres, registres et comptes justes et exacts.
- iv. Permettre de veiller à ce que les entreprises publiques ne recherchent pas ou n'acceptent pas des exceptions non antérieurement prévues dans le dispositif législatif ou réglementaire concernant les droits de l'homme, l'environnement, la santé, la sécurité, le travail, la fiscalité, les incitations financières.
- v. S'appliquer à l'engagement auprès des agents et autres intermédiaires, consultants, représentants, distributeurs, contractants et fournisseurs, partenaires au sein des consortiums et co-entreprises, (ci-après « les

partenaires commerciaux »), renforcé par des vérifications préalables fondées sur les risques et documentées de façon adéquate relatives à l'engagement et l'exercice d'une surveillance appropriée et régulière des partenaires commerciaux. Les entreprises publiques peuvent notamment définir des critères de sélection clairs, informer leurs partenaires commerciaux des engagements qu'elles ont pris en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption et rechercher un engagement réciproque sous forme écrite de leur part.

- vi. Faire l'objet d'un suivi par le conseil d'administration et par d'autres organes de l'entreprise indépendants de la direction, s'il en existe.

4. L'État devrait encourager la mise en place, par l'entreprise, de mesures destinées à apporter un soutien constructif à l'observation des mécanismes d'intégrité à tous les niveaux de la hiérarchie au sein de l'entreprise et à atténuer les comportements opportunistes, ce qui suppose notamment l'organisation, à tous les niveaux de l'entreprise et dans ses filiales, de formations portant sur les dispositions légales applicables, les attentes de l'État et les mécanismes d'intégrité institués dans l'entreprise, assortie de la possibilité de mesurer le degré d'assimilation de ces éléments par les divers niveaux hiérarchiques.

5. L'État devrait encourager la mise en place de circuits adéquats de surveillance et de reddition de comptes au niveau de l'entreprise, et notamment, dans la mesure du possible :

- i. Faire en sorte que l'audit interne, lorsqu'il existe, ait la capacité, l'autonomie et le professionnalisme requis pour pouvoir dûment remplir sa fonction.
- ii. Encourager, le cas échéant, la création de comités spécialisés, en particulier dans les domaines de la gestion des risques, de la révision des comptes, des rémunérations et de la passation de marchés publics, chacun de ces comités devant compter au moins un administrateur indépendant, et dans l'idéal, une majorité d'administrateurs indépendants.
- iii. Œuvrer pour que des mesures soient effectivement prises afin de dispenser conseils et orientations aux directeurs, cadres, employés et, en tant que de besoin, aux partenaires commerciaux, sur l'observation des mécanismes d'intégrité, y compris lorsqu'ils ont besoin d'avis de façon urgente face à des situations difficiles.
- iv. Encourager la définition de règles et de procédures claires concernant le signalement au conseil d'administration, par des salariés ou d'autres personnes, de pratiques illicites ou entachées d'irrégularités, qu'elles soient réelles ou qu'elles aient été encouragées, au sein des entreprises

publiques ou s'agissant d'elles (y compris de leurs filiales et de leurs partenaires commerciaux). En l'absence de mesures réparatrices promptes ou confrontés à un risque raisonnable de conséquences négatives pour leur emploi du signalement de pratiques contraires à la loi, les salariés sont encouragés à saisir de bonne foi les autorités compétentes. Ils devraient être protégés, en droit et en fait, contre toutes formes de traitements injustifiés découlant d'un signalement de ces pratiques.

6. L'État devrait faire en sorte que les entreprises publiques observent des normes rigoureuses en matière de transparence et de diffusion de l'information comparables aux bonnes pratiques suivies par les sociétés cotées, ou par des entreprises privées dans des circonstances similaires, et conformes à la politique de l'État en matière de diffusion de l'information. L'État pourrait en outre encourager la diffusion d'informations sur la structure organisationnelle de l'entreprise publique, y compris sur ses co-entreprises et ses filiales.

7. Le cas échéant, l'État devrait faire en sorte que les entreprises publiques adhèrent à la législation relative aux groupes de pression, par exemple en signalant toute réunion dans le registre idoine.

8. L'État devrait faire en sorte qu'il existe des procédures d'enquête et des procédures disciplinaires pour promouvoir la conformité et réagir, notamment, en cas de violation, à quelque niveau que ce soit de l'entreprise, des lois applicables ou des mécanismes d'intégrité de l'entreprise.

Garantir l'autonomie des organes de décision des entreprises publiques

9. L'une des responsabilités qui incombent au premier chef à l'État est celle de veiller à ce que le conseil d'administration d'une entreprise publique ait les pouvoirs, la diversité, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assumer sa fonction de façon autonome et en toute intégrité. Le cadre régissant la gouvernance d'entreprise devrait permettre de s'assurer que le conseil d'administration rend des comptes à l'entreprise et aux actionnaires et, lorsque la législation le prévoit, est soumis à un contrôle parlementaire concrétisant le fait que les citoyens sont considérés comme les actionnaires ultimes. Cela signifie notamment que :

- i. Les responsables politiques qui sont en situation d'influer de manière significative sur les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités ne devraient pas siéger au conseil d'administration de ces entreprises. Les fonctionnaires et autres agents de la fonction publique peuvent siéger à des conseils d'administration dès lors que les exigences en matière de qualification et de conflit d'intérêts leur sont appliquées. Un délai de latence prédéfini devrait en règle générale être appliqué aux anciens responsables politiques.

- ii. Chaque conseil d'administration et chaque comité spécialisé devrait compter un nombre approprié d'administrateurs indépendants – qui ne soient pas des représentants de l'État et de l'entreprise.
- iii. Toute responsabilité collective et individuelle des administrateurs devrait être clairement définie. Tous les administrateurs devraient avoir l'obligation légale d'agir aux mieux des intérêts de l'entreprise et en tenant compte des objectifs de l'actionnaire. Tous les administrateurs devraient 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.
- iv. Les membres de conseils d'administration d'entreprises publiques et les dirigeants devraient faire des déclarations aux instances compétentes relatives aux placements, activités, emplois et avantages dont ils bénéficient et dont pourrait résulter un conflit d'intérêts.
- v. Les administrateurs devraient être choisis en fonction de leur intégrité personnelle et de leurs qualifications professionnelles et selon un ensemble de critères clairs, cohérents et préétablis applicables au conseil d'administration dans son ensemble, aux administrateurs considérés individuellement et au Président du conseil d'administration, en suivant des procédures transparentes qui devraient notamment assurer la diversité, prévoir la vérification des antécédents des candidats et, le cas échéant, comporter des dispositifs destinés à prévenir des conflits d'intérêts potentiels (passant par exemple par l'établissement de déclarations des actifs).
- vi. Des mécanismes devraient être mis en place pour éviter et traiter les conflits d'intérêts pouvant empêcher les administrateurs de s'acquitter des obligations qui leur incombent au service de l'intérêt de l'entreprise, et pour limiter les ingérences politiques dans le fonctionnement du conseil d'administration. Les conflits d'intérêts éventuels devraient faire l'objet d'une déclaration au moment de la nomination de l'administrateur et les déclarations devraient être tenues à jour pendant toute la durée de son mandat.
- vii. Des mécanismes devraient être institués pour évaluer et garantir l'efficacité et l'indépendance des conseils d'administration, des mécanismes consistant notamment à imposer des limites au maintien en poste des administrateurs et aux renouvellements consécutifs autorisés des mandats des administrateurs, et à donner à ces derniers les moyens d'accéder à des informations ou à des expertises indépendantes.

10. L'État devrait indiquer expressément qu'il attend du conseil d'administration qu'il applique des normes strictes concernant le recrutement et le comportement des hauts dirigeants et des autres membres de la direction, qui devraient être nommés en fonction de critères professionnels. Une attention particulière devrait être accordée à la gestion des conflits d'intérêts et, à ce titre, aux mouvements des intéressés entre les secteurs public et privé (selon le principe dit des « portes tournantes »).

D. Responsabilité des entreprises publiques et de l'État

V. RECOMMANDE que les Adhérents assurent une détection adéquate de la corruption, ainsi que le déroulement d'enquêtes et l'application de sanctions, et que les processus essentiels à cet effet soient confiés à des institutions à l'abri de toute influence ou de tout risque de suppression desdits processus ou de la divulgation au public d'informations sur le comportement desdites institutions. La mise en place de procédures d'audit externe solides, transparentes et indépendantes est un moyen de vérifier la probité financière et d'informer les actionnaires sur les performances globales des entreprises publiques, mais aussi de mobiliser les parties prenantes. Dans ce but, les Adhérents, le cas échéant par le truchement de leurs entités actionnaires, devraient prendre les mesures suivantes :

Instituer des mécanismes de reddition de comptes et de vérification pour les entreprises publiques

1. Lorsque la législation le permet, les entreprises publiques sont parfois invitées à rendre des comptes au parlement national ou à d'autres organes élus. Elles devraient publier des rapports annuels présentant leurs résultats et comportant des états financiers vérifiés et l'État, en tant qu'actionnaire, devrait produire un rapport agrégé sur son portefeuille d'entreprises publiques, lequel devrait être rendu public.

2. L'État devrait œuvrer pour que les états financiers des entreprises publiques soient soumis à une vérification externe des comptes annuelle obéissant aux normes internationalement acceptées applicables aux sociétés cotées. Le(s) auditeur(s) externe(s) devrai(en)t avoir les capacités, le professionnalisme et l'indépendance requis pour pouvoir produire une évaluation objective des comptes, états financiers et contrôles internes des entreprises. Les considérations suivantes peuvent être prises en compte :

- i. Les auditeurs externes devraient être responsables vis-à-vis des actionnaires et ont l'obligation vis-à-vis de la société de mener à bien la révision des comptes avec toute la diligence que l'on est en droit d'attendre de professionnels.

- ii. Des procédures devraient être instaurées pour choisir les auditeurs externes, conformément aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Il est primordial que les auditeurs externes soient indépendants de l'entreprise publique et des actionnaires significatifs, en l'occurrence l'État dans le cas d'entreprises publiques.
- iii. Lorsque les institutions supérieures de contrôle des finances publiques prennent part au suivi des entreprises publiques, l'État devrait exiger que ces dernières soient en outre soumises à des audits externes annuels qui sont conduits conformément aux normes internationalement acceptées. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne devraient pas se substituer aux auditeurs externes. Lorsqu'il existe une telle institution, elle devrait éviter tout risque de recoupement, de fragmentation ou de superposition avec le champ des audits conduits par les auditeurs externes.
- iv. Les auditeurs externes des entreprises publiques devraient être soumis aux mêmes critères d'indépendance que les auditeurs externes des entreprises du secteur privé, ce qui requiert que le comité d'audit ou le conseil d'administration y porte une grande attention et implique généralement une limitation des prestations de services de conseil ou autres prestations hors audit fournies aux entreprises publiques concernées, ainsi qu'une rotation périodique des auditeurs ou le lancement d'appels d'offres pour les missions d'audit externe.
- v. L'institution supérieure de contrôle des finances publiques, si elle est mandatée pour le faire, peut en outre procéder périodiquement à un audit portant sur : (i) les transactions financières effectuées, notamment les versements d'aides et les transferts d'actifs entre l'État et les entreprises publiques ; et (ii) l'exercice par l'État des fonctions qui lui incombent en tant qu'actionnaire. En ce qui concerne les entreprises publiques poursuivant des objectifs de politique publique, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques peut également évaluer l'adéquation de la gestion des risques et des mesures d'intégrité mises en place pour atteindre ces objectifs. Les conclusions de l'audit devraient être débattues au parlement en temps opportun compte tenu du cycle budgétaire et rendues publiques.
- vi. On ne devrait pas attendre des auditeurs externes qu'ils mènent des investigations sur des pratiques de corruption ou autres pratiques abusives dans le cadre du champ de l'audit, sauf s'ils sont mandatés pour cela. Cependant, les auditeurs externes devraient être tenus de signaler toute pratique illicite ou entachée d'irrégularités, réelle ou présumée, aux

organes de suivi concernés et, le cas échéant, aux autorités compétentes indépendantes de l'entreprise.

3. Le rôle de la surveillance et du contrôle externes au sein du système d'intégrité publique devrait être renforcé, en particulier en s'assurant que les instances de surveillance, organismes d'exécution réglementaire et juridictions administratives donnent suite aux informations sur des cas présumés d'acte répréhensible ou de comportement fautif qui leur sont communiquées par des tiers concernant des entreprises publiques ou l'État en sa qualité d'actionnaire de ces entreprises (plaintes ou allégations émanant d'entreprises, d'employés ou d'autres particuliers, par exemple).

Prendre des mesures pour garantir le respect de la régularité de la procédure lors des enquêtes et des poursuites

4. Les dispositions législatives et réglementaires qui influent sur les pratiques de gouvernance d'entreprise devraient être applicables. Les dispositions à prendre à cette fin ne relèvent pour la plupart pas du champ de compétence des instances exerçant les droits sur les entreprises publiques conférés à l'État en sa qualité d'actionnaire, mais les instances dépositaires de la fonction actionnariale devraient pleinement coopérer avec les instances compétentes et, en aucun cas, elles ne peuvent prendre des mesures pour entraver les procédures en cours.

5. Les sanctions civiles, administratives ou pénales infligées aux auteurs d'actes de corruption ou autres actes illicites devraient être effectives, proportionnées et dissuasives. Elles devraient être applicables tant aux personnes physiques que morales, notamment aux entreprises publiques.

6. Les personnes souhaitant signaler des pratiques illicites ou entachées d'irrégularités, qu'elles soient réelles ou qu'elles aient été encouragées, au sein des entreprises publiques ou s'agissant d'elles, y compris en lien avec l'État actionnaire, devraient pouvoir bénéficier d'une protection en droit et en fait contre toutes formes de traitements injustifiés découlant du signalement de ces pratiques.

7. Les Adhérents devraient encourager les entreprises publiques qui reçoivent d'un auditeur externe des signalements de pratiques illicites ou entachées d'irrégularités, réelles ou présumées, à réagir activement et efficacement à ces signalements.

8. Des procédures transparentes devraient être définies pour faire en sorte que toutes les anomalies détectées, au sein des entreprises publiques ou s'agissant d'elles, fassent l'objet d'enquêtes et donnent lieu à des sanctions, en tant que de besoin, conformément aux procédures régulières en vigueur. La mise en œuvre des dispositions juridiques devrait être rigoureuse et systématique et permettre de veiller

à ce que les entreprises publiques ne se voient pas accorder d'avantages inéquitables ou ne soient pas protégées par leur actionnaire. Par ailleurs :

- i. Les instances compétentes en matière de surveillance, de réglementation et d'application des textes devraient avoir le pouvoir, l'intégrité et les ressources leur permettant de mener à bien leurs missions avec professionnalisme et objectivité tout en garantissant l'observation des procédures en vigueur et le respect des droits fondamentaux. En outre, leurs décisions devraient intervenir en temps voulu et être transparentes et motivées.
- ii. Les enquêtes et poursuites en cas de corruption ou d'actes illicites impliquant des entreprises publiques ne devraient pas être influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause.
- iii. Les organismes publics devraient coopérer pleinement dans le cadre d'enquêtes visant des entreprises publiques ou l'État en sa qualité d'actionnaire d'entreprises, et ils devraient encourager les entreprises publiques à faire de même.

9. Lorsque des actes de corruption ou des pratiques abusives ont été détectées, l'État agissant en qualité d'actionnaire devrait se doter de processus de suivi des entreprises publiques destinés à atténuer le risque que ces actes ou pratiques ne se reproduisent, notamment en encourageant les entreprises publiques à élaborer un plan d'action, fondé sur une analyse des causes profondes de ces actes ou pratiques, et à partager les enseignements tirés de l'expérience avec les représentants de tous les échelons hiérarchiques. L'État devrait ensuite faire le point sur les réformes nécessaires au sein des entreprises publiques ou concernant l'exercice de ses responsabilités.

Inviter la société civile, le public, les médias et les milieux d'affaires à apporter leur contribution

10. La transparence et la mobilisation des parties prenantes devraient être encouragées à tous les stades du processus de prise de décisions gouvernementales afin de promouvoir la reddition de comptes et l'intérêt général, ce qui signifie notamment que l'État devrait montrer l'exemple en matière de transparence en cherchant activement à améliorer la connaissance que le grand public peut avoir des entreprises publiques.

11. Les organes concernés de l'État devraient être encouragés à coopérer avec les parties prenantes, les syndicats, les représentants du secteur privé, le grand public et les médias afin de faciliter l'analyse des informations divulguées et, le cas échéant, de

mettre en évidence et de traiter des problèmes de corruption au sein des entreprises publiques ou s'agissant d'elles.

12. L'État peut encourager les entreprises publiques à envisager de s'engager auprès des organisations de la société civile et des organisations et associations professionnelles qui peuvent œuvrer à la consolidation et au renforcement de l'efficacité des mécanismes d'intégrité.

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

14. Les représentants de l'État et des entreprises publiques devraient s'abstenir d'agir dans le sens d'une répression ou d'une restriction quelconque des libertés civiles, notamment de la liberté de critique ou d'enquêter des organisations de la société civile, des syndicats, des représentants du secteur privé, du public et des médias.

Dispositions supplémentaires

VI. INVITE le Secrétaire général à diffuser la présente Recommandation.

VII. INVITE les Adhérents à diffuser la présente Recommandation.

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

IX. CHARGE le Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation et en coopération avec le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales et le Groupe de travail des Hauts responsables de l'intégrité publique, :

- i. de servir de forum d'échange d'informations sur les expériences de mise en œuvre de la présente Recommandation ;
- ii. d'élaborer, via un processus inclusif, un guide pratique pour aider les Adhérents à mettre en œuvre la présente Recommandation ;
- iii. de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation ; et
- iv. de faire rapport au Conseil quant à la mise en œuvre de la présente Recommandation cinq ans au plus tard après son adoption et ensuite, au moins tous les dix ans.

Bibliographie

- G20 (2018), G20 High-Level Principles on Preventing Corruption and Ensuring Integrity in State-Owned Enterprises, http://www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf
- OCDE (2019), Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0451>
- OECD (2018a), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303058-en>.
- OECD (2018b), OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity, <https://www.oecd.org/corruption/oecd-strategic-approach-to-combating-corruption-and-promoting-integrity.htm>
- OCDE (2018c), Guide OCDE sur le devoir de diligence pour une conduite responsable des entreprises, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/Guide-OCDE-sur-le-devoir-de-diligence-pour-une-conduite-responsable-des-entreprises.pdf>
- OCDE (2017) Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique, <http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/recommandation-integrite-publique/>
- OECD (2016), Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque: Troisième édition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264253520-fr>.
- OCDE (2015a), Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE, <https://doi.org/10.1787/9789264236905-fr>.
- OCDE (2015b), Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernance d'entreprise des entreprises publiques, édition 2015, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ocde-lignes-directrices-gouvernement-entreprises-publiques.htm>.

- OCDE (2015c), Recommandation du conseil de l'OCDE sur les marchés publics, <https://www.oecd.org/fr/gov/commande-publique/Recommandation-OCDE-sur-les-marches-publics.pdf>
- OECD (2014), *Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale: Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264226623-fr>.
- OCDE (2011), La Déclaration de l'OCDE et les Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales, <http://www.oecd.org/fr/investissement/ladeclarationdelocdeetlesdecisions.htm>
- OCDE (2011), Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/2011102-fr.pdf>.
- OCDE (2010), Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, <http://www.oecd.org/fr/corruption/conventionsurlaluttecontrelacorrupciondagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm>
- OCDE (2009), Recommandation de l'OCDE visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et son Annexe II : « Guide des bonnes pratiques », <http://www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/recommandationdelocdevisantarenforcerlaluttecontrelacorrupciondagentspublicsetrangersdanslestransactionscommercialesinternationales.htm>
- OCDE (2003), Recommandation du conseil sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106150.pdf>

www.oecd.org/corporate

