

CONSEIL

Conseil

**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION DU
CONSEIL RELATIVE AUX LIGNES DIRECTRICES SUR LA
GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES****(Note du Secrétaire général)**

JT03470132

1. Ce document présente un rapport du Comité sur la gouvernance d'entreprise quant à la mise en œuvre de la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques [[OECD/LEGAL/0414](#)] (ci-après, la « Recommandation »), et ses conclusions concernant la pertinence de l'instrument, sa diffusion et la nécessité de le mettre à jour ou de le réviser.

Contexte

2. L'importance des entreprises publiques ne se dément pas dans la plupart des pays membres et non membres de l'OCDE à travers le monde. Elles ne comptent que pour 1 à 2 % de l'activité économique dans nombre des économies les plus matures (contre pas moins d'un tiers dans certaines économies émergentes), mais leur importance économique va bien au-delà de ce poids relativement limité. Elles sont principalement concentrées dans les secteurs économiques (par exemple, les infrastructures, les industries de réseau, l'énergie et, dans certains cas, la finance) qui fournissent des services essentiels au reste du secteur des entreprises et/ou au grand public.

3. En réponse à cette situation, les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (les « Lignes directrices ») ont été élaborées et intégrées à une Recommandation pour la première fois en 2005 [[OECD/LEGAL/0337](#)], en tant que document d'accompagnement des Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE (les « Principes »), lesquels sont contenus dans la Recommandation du Conseil relative aux Principes de gouvernance d'entreprise [[OECD/LEGAL/0413](#)], qui portait sur la gouvernance des sociétés privées cotées en bourse. Les Lignes directrices ont été conçues comme une application des principes au secteur public. Elles expriment un consensus selon lequel les entreprises d'État doivent respecter des normes de transparence et de gouvernance envers le grand public aussi élevées que celles attendues d'une société cotée en bourse dans ses relations avec ses actionnaires.

4. En mai 2015, à l'issue de près de deux années de travaux menés par le Comité sur la gouvernance d'entreprise et son Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation, le Conseil a adopté la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques [[OECD/LEGAL/0414](#)] (ci-après dénommée la « Recommandation »), qui contient une version révisée des Lignes directrices. Les Lignes directrices révisées invitent les gouvernements à prendre des mesures afin (i) d'améliorer le professionnalisme de l'État dans son rôle d'actionnaire ; (ii) de faire en sorte que les entreprises publiques exercent leur activité dans des conditions d'efficacité, de transparence et de redevabilité similaires à celles observées par les entreprises privées appliquant des bonnes pratiques ; et (iii) de garantir l'équité des règles du jeu applicables aux entreprises publiques et aux entreprises privées qui se trouvent en situation de concurrence.

5. Actuellement, la Recommandation compte 39 Adhérents. Outre les membres de l'OCDE, l'Argentine a adhéré à la Recommandation en 2018, et la Bulgarie en 2019. D'autres pays non Membres ont exprimé leur intérêt pour une adhésion à la Recommandation, dont la Roumanie et l'Ukraine, ou ont entrepris des examens de la Recommandation, mais n'ont pas encore sollicité une adhésion, notamment le Brésil et la Croatie.

6. Dans la Recommandation, le Conseil charge le « Comité sur la Gouvernance d'Entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation, de suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et d'en faire rapport au Conseil dans les cinq ans suivant son adoption et en tant que de besoin par la suite ». Le présent document présente ce rapport.

Méthodologie

7. Le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise a chargé le Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation de superviser la mise en œuvre des Lignes directrices, et de soutenir les efforts de réforme des entreprises publiques. Les travaux antérieurs du Groupe de Travail fournissent déjà une documentation complète sur la mise en œuvre de la Recommandation. En outre, trois études issues d'enquêtes ont été réalisées en 2019 et 2020. Elles ont été publiées sous forme de publications autonomes et ont servi de support à l'élaboration du présent rapport. Par ailleurs, un certain nombre de pays non membres ont entrepris un examen de leurs entreprises publiques en prévision de leur adhésion aux Lignes directrices, auquel cas le Groupe de Travail a directement évalué leur mise en œuvre de l'instrument.

8. Une typologie a été élaborée afin de faciliter, à la lumière des informations résumées ci-dessus, l'évaluation de la mise en œuvre de chacun des sept chapitres des Lignes directrices. Selon le degré de mise en œuvre observé dans une majorité de pays adhérents, chaque chapitre des Lignes directrices est considéré comme étant pleinement mis en œuvre, largement mis en œuvre, partiellement mis en œuvre, mis en œuvre dans une mesure limitée et non mis en œuvre.

9. Ce rapport contient presque exclusivement des informations qui ont été précédemment examinées par le Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation, à savoir [[DAF/CA/SOPP\(2020\)1/REV1](#) ; [DAF/CA/SOPP\(2019\)2/REV1](#) ; et [DAF/CA/SOPP\(2019\)3/REV1](#)], ainsi qu'un recueil des récentes études de l'OCDE sur les pratiques nationales en matière d'actionnariat public publié en 2018 (<https://www.oecd.org/daf/ca/ownership-and-governance-of-state-owned-enterprises-a-compendium-of-national-practices.htm>).

Processus

10. Le présent rapport a été examiné par le Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation qui a approuvé sa transmission au Comité sur la Gouvernance d'Entreprise lors de sa réunion des 26 et 27 octobre 2020. Le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise a approuvé le rapport ainsi que sa transmission selon la procédure écrite le 4 décembre 2020 [[DAF/CA/CG\(2020\)18](#)].

11. Le Conseil est invité à prendre note du rapport et à le déclassifier. Un lien vers le rapport sera ajouté ultérieurement à la page web publique de la Recommandation dans le [Recueil des instruments juridiques de l'OCDE, consultable en ligne](#).

Diffusion

12. Dans la Recommandation, le Secrétariat et les Adhérents sont invités à diffuser la Recommandation. Les Lignes directrices sont devenues une référence essentielle pour la mise en œuvre, par les Adhérents et un nombre croissant d'autres juridictions, de cadres juridiques et institutionnels efficaces régissant la gouvernance des entreprises publiques. Le Groupe de Travail et le Secrétariat de l'OCDE ont pris des mesures afin de faire en sorte que les Lignes directrices soient reconnues et prises en compte à l'échelle mondiale. Le Programme de travail et Budget prévoit des efforts de diffusion,

notamment dans le cadre des réunions du Groupe de Travail lui-même, ainsi que sous la forme de réseaux régionaux, d'engagements et de publications spécifiques aux pays. En outre, des partenariats avec d'autres organisations internationales telles que la Banque Mondiale, les banques régionales de développement et d'autres organisations basées dans les économies émergentes et ayant achevé leur transition ont permis d'assurer la diffusion des Lignes directrices.

13. De nombreux pays Adhérents ont à titre individuel pris des mesures afin de diffuser la Recommandation. Il s'agit notamment de traduire les Lignes directrices dans les langues nationales, et de les diffuser auprès d'un large public. En outre, un nombre croissant de pays mentionnent les Lignes directrices dans leurs politiques en matière d'actionnariat public, leurs codes de gouvernance des entreprises d'État ou les attentes de l'actionnaire qu'ils communiquent à leurs entreprises d'État. De nombreux pays adhérents et autres (notamment, mais pas uniquement, l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil et la Russie) ont en outre organisé et accueilli des séminaires politiques internationaux, des ateliers gouvernementaux de renforcement des capacités, des conférences de presse et des présentations axées sur des thèmes liés aux principaux éléments de la Recommandation. Certains Adhérents ont également mis en place, en consultation avec le Secrétariat, des programmes de formation afin de communiquer les conclusions de la Recommandation aux différents niveaux d'administration et aux entreprises d'État elles-mêmes.

Résumé et conclusions

14. Il apparaît que les Adhérents ont bien avancé ces dernières années dans la mise en œuvre de la Recommandation. Compte tenu du niveau élevé d'aspiration des Lignes directrices, un premier critère de réussite consiste à savoir si elles ont continué à servir de référence pour la réforme du secteur des entreprises d'État dans les pays adhérents. Un nombre particulièrement important d'Adhérents ont réalisé des progrès conformes à la Recommandation dans les domaines de l'organisation de l'État dans son rôle d'actionnaire (chapitre II des Lignes directrices), de la diffusion de l'information et de la transparence (chapitre VI) et des responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques (chapitre VII).

15. Il reste malgré tout encore beaucoup à faire. Si l'on évalue le degré de mise en œuvre (par opposition aux progrès récents), il apparaît que la Recommandation a été « largement mise en œuvre » au regard de trois chapitres des Lignes directrices, à savoir les entreprises publiques sur le marché (chapitre III), l'égalité de traitement des actionnaires et des autres investisseurs extérieurs (chapitre IV), et la diffusion de l'information et la transparence (chapitre VI). S'agissant des chapitres III et IV, le degré élevé de mise en œuvre traduit en partie le fait que dans la plupart des pays, les entreprises publiques respectent des cadres juridiques généraux qui s'appliquent à l'ensemble du secteur des entreprises. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État, par exemple, contribuent largement à garantir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises publiques et les entreprises privées dans les pays participant au marché unique. En outre, les pays adhérents qui détiennent d'importants portefeuilles d'entreprises publiques avec des investisseurs minoritaires ont généralement transformé ces entreprises en sociétés commerciales conformément au droit général des sociétés qui contient des dispositions visant à protéger tous les investisseurs contre les comportements abusifs de la part des grands détenteurs de blocs. En ce qui concerne le chapitre VI, le degré élevé de transparence et de diffusion de l'information est conforme aux efforts du Groupe de Travail qui, depuis la publication de son Guide sur la responsabilité et la transparence il y a dix ans, a mis l'accent sur l'amélioration des normes de transparence, tant au niveau de chaque entreprise publique que de l'État dans son rôle d'actionnaire.

16. Les quatre autres chapitres des Lignes directrices sont considérés comme ayant été « partiellement mis en œuvre ». Cette situation est préoccupante, notamment en ce qui concerne les trois parties de la Recommandation (chapitres I, II et VII) relatives à la chaîne de commandement verticale entre le gouvernement et les opérations des entreprises d'État. Dans bon nombre des économies matures de l'OCDE, l'actionnariat public hérité du passé est dispersé, et implique de nombreux organismes gouvernementaux qui entravent effectivement l'exercice des droits de propriété à l'échelle de l'ensemble de l'administration. L'expérience montre qu'il est souvent politiquement difficile de modifier de telles structures et, dans de nombreux cas, le changement ne se produit qu'en période de crise macroéconomique ou budgétaire. En outre, malgré les progrès récents dans un certain nombre de pays, les conseils d'administration qui devraient idéalement assurer une surveillance stratégique indépendante sont souvent dominés par des fonctionnaires et des personnes nommées pour des raisons politiques. Lorsque des conseils d'administration autonomes sont en place, dans bien des cas, ils n'ont pas le pouvoir de nommer ou de révoquer les membres de la direction de l'entreprise, ce qui entrave sérieusement leur rôle de surveillance.

17. À l'avenir, le Groupe de Travail continuera à suivre la mise en œuvre de la Recommandation en vue de remédier aux insuffisances identifiées dans le présent rapport. Dans ce contexte, les pays adhérents membres de l'OCDE devraient être encouragés à soumettre leurs entreprises publiques à des examens au regard des Lignes directrices. Par le passé, ces examens n'ont été entrepris qu'auprès de pays non Membres qui souhaitaient adhérer à la Recommandation (ou à l'OCDE) et, comme ils ont généralement donné suite aux recommandations du Groupe de Travail, cela les a souvent amenés à définir des normes plus exigeantes que celles qui sont en vigueur dans de nombreux pays membres de l'Organisation. Il est proposé de remédier à cette situation quelque peu contre-intuitive moyennant un effort soutenu afin de promouvoir la mise en œuvre de la Recommandation chez tous les Adhérents.

Maintien de la pertinence

18. Il ressort clairement des éléments examinés dans le présent rapport que les Lignes directrices sont très pertinentes. En plus des Adhérents et des informations recueillies auprès d'autres répondants aux fins du présent rapport, un nombre important et croissant de pays utilisent les Lignes directrices comme référence dans le cadre de leurs efforts de réforme des entreprises publiques et/ou les mentionnent directement dans leurs politiques en matière d'actionnariat public ou leurs codes de gouvernance des entreprises d'État. Un nombre croissant de pays ont fait, ou exprimé leur volonté de faire l'objet d'examens conformément aux Lignes directrices, dans la plupart des cas dans le but d'adhérer à la Recommandation. Les négociations des traités internationaux relatifs au commerce et à l'investissement mentionnent de plus en plus les Lignes directrices comme critère d'évaluation des dispositions en matière de gouvernance et de propriété des entreprises d'État étrangères. Et, comme le montre ce document, les Adhérents à la Recommandation ont continué à mener des réformes des entreprises publiques qui sont largement conformes aux Lignes directrices. En d'autres termes, l'ambition du Groupe de Travail, à savoir que la Recommandation, compte tenu de son degré élevé d'aspiration, devrait servir de « feuille de route pour la réforme », a été satisfaite jusqu'à présent.

19. En ce qui concerne une éventuelle révision de la Recommandation, il est encore trop tôt pour savoir si des changements structurels concernant l'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire de l'État et la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques se produiront à la suite de la crise économique actuelle, et comment ils pourraient, à plus long terme, influencer sur le contenu des Lignes directrices. Néanmoins, une analyse de ces changements structurels qui pourraient se concrétiser, conjuguée aux évolutions géographiques dans le paysage des entreprises d'État au cours du prochain biennium, pourrait justifier que le Groupe de Travail entreprenne un examen des Lignes directrices ou envisage de publier des orientations complémentaires sur des questions spécifiques. Parmi les autres sujets qui pourraient servir de base à une telle évaluation, on peut citer notamment la transformation de l'environnement des entreprises trouvant son origine dans l'évolution des modèles de mondialisation, les progrès dans la lutte contre la corruption, y compris dans les secteurs appartenant à l'État, ou encore les enseignements tirés de

l'expérience acquise et les éclairages apportés par les travaux de l'OCDE sur les financements durables et la gestion des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

Prochaines étapes

20. Compte tenu du caractère évolutif de la situation dans le domaine de l'actionnariat public et de la gouvernance d'entreprise, ainsi que des cadres juridiques et réglementaires des Adhérents, et pour garantir que les Lignes directrices restent pertinentes, il est essentiel que le Groupe de Travail, sous l'égide du Comité sur la Gouvernance d'Entreprise, continue à suivre et à évaluer la mise en œuvre de la Recommandation, ainsi que les évolutions économiques et du marché susceptibles d'avoir une incidence sur leur pertinence, et rende compte au Conseil de leur mise en œuvre, de leur diffusion et de leur pertinence dans cinq ans.

Action proposée

21. À la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général invite le Conseil à adopter le projet de conclusions suivant :

LE CONSEIL

- a) prend note du document [C\(2021\)5](#), en particulier du rapport figurant en Annexe, et convient de sa déclassification ;
- b) encourage les Adhérents à poursuivre leurs efforts visant à mettre en œuvre et à diffuser la Recommandation, et à répondre aux observations et aux défis recensés dans la section « Résumé et conclusions » du rapport ;
- c) invite le Comité sur la gouvernance d'entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation, à :
 - i) œuvrer en faveur d'une diffusion et d'une mise en œuvre à plus grande échelle de la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, et encourager les pays non Membres à y adhérer ;
 - ii) aider les Adhérents à répondre aux observations et aux défis recensés dans la section « Résumé et conclusions » du rapport ;
 - iii) faire rapport au Conseil dans cinq ans sur la mise en œuvre, la diffusion et le maintien de la pertinence de la Recommandation.

**Annexe. RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION DU CONSEIL
RELATIVE AUX LIGNES DIRECTRICES SUR LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES
PUBLIQUES**

Table des matières

Contexte	2
Méthodologie	3
Processus	3
Diffusion	3
Résumé et conclusions	4
Action proposée	6
1. Contexte	10
2. Méthodologie	13
3. Processus	16
4. Diffusion	17
5. Mise en œuvre	24
Chapitre I	25
Chapitre II	28
Chapitre III	34
Chapitre IV	38
Chapitre V	40
Chapitre VI	45
Chapitre VII	48
6. Résumé et conclusions	54
Mise en œuvre	54
Diffusion	55
Maintien de la pertinence	55
Prochaines étapes	56
Références	57

GRAPHIQUES

Graphique 5.1. Nombre de pays ayant changé de politique en ce qui concerne la mise en œuvre des Lignes directrices depuis 2013	24
Graphique 5.2. Justification de la propriété, 40 répondants	26
Graphique 5.3. Changement institutionnel dans les modalités de propriété depuis 2015	30
Graphique 5.4. Modèles de propriété de l'État dans 36 pays	32
Graphique 5.5. Compensation versée aux entreprises publiques au titre de leurs obligations de service public	37
Graphique 5.6. Comment les pays ont encouragé la conduite responsable dans le secteur des entreprises publiques (nombre de pays)	42
Graphique 5.7. Approches nationales en matière de rapports agrégés dans 54 pays	47
Graphique 5.8. Type d'informations incluses dans les rapports agrégés	48
Graphique 5.9. Institutions responsables de la désignation et de l'élection des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique	52
Graphique 5.10. Des critères minimaux de qualification des membres du conseil d'administration sont-ils établis ?	53

TABLEAUX

Tableau 5.1. Approches nationales de la structure du capital des entreprises publiques	38
--	----

1. Contexte

1. Les entreprises publiques ont une importance qui ne se dément pas dans la plupart des économies de l'OCDE et des économies non membres du monde. Elles ne représentent qu'une part relativement limitée (1 à 2 %) de l'activité économique dans de nombreuses économies parmi les plus matures (contre un tiers de l'activité économique dans certaines économies émergentes), mais leur importance économique va bien au-delà. Elles se concentrent principalement dans les secteurs économiques (par exemple, les infrastructures, les industries de réseau, l'énergie et, dans certains cas, la finance) qui fournissent des services essentiels aux autres segments du secteur des entreprises et/ou au grand public.

2. C'est dans ce contexte que la première version des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (les « Lignes directrices ») a été élaborée et intégrée en 2005 dans une Recommandation [[OECD/LEGAL/0337](#)], pour compléter les Principes de gouvernance d'entreprise¹ de l'OCDE (les « Principes ») portant principalement sur la gouvernance des sociétés privées faisant publiquement appel à l'épargne. Les Lignes directrices ont pour objet d'appliquer les Principes au secteur des entreprises publiques. Elles sont le fruit d'un consensus autour de l'idée selon laquelle les entreprises publiques devraient observer vis-à-vis du grand public des normes aussi élevées en matière de transparence et de gouvernance que celles auxquelles sont censées se conformer les sociétés cotées en bourse dans le cadre de leurs relations avec leurs actionnaires.

3. En mai 2015, au terme de près de deux ans de travaux menés par le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise et son Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation, le Conseil a adopté la Recommandation du Conseil relative aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques [[OECD/LEGAL/0414](#)] (ci-après dénommée la « Recommandation »), qui contient une version révisée des Lignes directrices. Les Lignes directrices révisées invitent les gouvernements à prendre des mesures pour (i) professionnaliser l'État en tant que propriétaire ; (ii) faire en sorte que les entreprises publiques fonctionnent avec une efficacité, une transparence et une responsabilité similaires à celles des entreprises privées de bonne pratique ; et (iii) veiller à ce que la concurrence entre les entreprises publiques et les entreprises privées soit menée sur un pied d'égalité.

4. La Recommandation a également servi de base à l'élaboration de la Recommandation relative aux Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques [[OECD/LEGAL/0451](#)] (Lignes directrices sur l'intégrité et la lutte contre la corruption), premier instrument de portée internationale offrant aux États, en leur qualité d'actionnaires d'entreprises, un appui pour la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité dans les entreprises publiques. Les Lignes directrices servent les objectifs de la Recommandation et ont été adoptées par le Conseil le 22 mai 2019.

5. Pour le moment, on dénombre 39 Adhérents (pays membres de l'OCDE et pays non membres) à la Recommandation. Outre les membres de l'OCDE, l'Argentine a adhéré à la Recommandation en 2018 et la Bulgarie en 2019. D'autres pays non membres ont exprimé leur souhait d'adhérer à la Recommandation, notamment la Roumanie et l'Ukraine, ou ont entrepris des examens de leur position au regard de la Recommandation, mais n'ont pas encore à ce jour présenté de demande d'adhésion, notamment le Brésil et la Croatie.

6. La Recommandation a été élaborée à l'intention des responsables publics en charge de l'actionnariat public et contient en outre des orientations utiles à l'intention des conseils d'administration et des dirigeants d'entreprises publiques. On y trouve des recommandations relatives à la gouvernance de

¹ En 2015, le Conseil a adopté la Recommandation du Conseil relative aux Principes de gouvernance d'entreprise [[OECD/LEGAL/0413](#)], présentant une version révisée des Principes.

chaque entreprise publique, mais aussi aux pratiques de l'État actionnaire et au cadre juridique et réglementaire dans lequel les entreprises publiques exercent leur activité. La Recommandation s'applique généralement aux entreprises publiques, que celles-ci exercent leur activité au niveau national ou international. Elle propose un grand nombre de mesures spécifiques pour garantir l'observation de bonnes pratiques en matière d'actionnariat public, de gouvernance d'entreprise et de transparence, regroupées en sept chapitres :

- I. **Motifs justifiant l'actionnariat public** L'État exerce ses droits d'actionnaire d'entreprises publiques au service de l'intérêt général. Il lui appartient d'évaluer soigneusement et de rendre publics les objectifs de politique publique motivant sa participation, et de soumettre ceux-ci à des réexamens périodiques.
- II. **L'État dans son rôle d'actionnaire** L'État doit se comporter en actionnaire éclairé et actif de manière à garantir que la gouvernance des entreprises publiques est exercée de façon transparente et responsable, avec un haut degré de professionnalisme et d'efficacité.
- III. **Les entreprises publiques sur le marché** Conformément aux motifs justifiant l'actionnariat public, le cadre juridique et réglementaire régissant les entreprises publiques doit garantir l'équité des règles du jeu et une concurrence loyale sur le marché lorsque ces entreprises exercent des activités économiques.
- IV. **Égalité de traitement des actionnaires et des autres investisseurs** Lorsque les entreprises publiques sont cotées ou comptent parmi leurs actionnaires des investisseurs autres que l'État, l'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise.
- V. **Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises** L'État doit conduire une politique actionnariale prenant pleinement en compte les responsabilités des entreprises publiques vis-à-vis des parties prenantes et obliger les entreprises publiques à rendre compte des relations qu'elles entretiennent avec les parties prenantes. Toutes les attentes de l'État vis-à-vis des entreprises publiques en ce qui concerne la conduite responsable des entreprises doivent être clairement précisées.
- VI. **Diffusion de l'information et transparence** Les entreprises publiques doivent observer des normes rigoureuses en matière de transparence et être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité, d'information, de conformité et de vérification des comptes que les sociétés cotées.
- VII. **Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques** Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit avoir les pouvoirs, les compétences et l'objectivité nécessaires pour assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction. Le conseil d'administration doit agir en toute intégrité, et être responsable des décisions qu'il prend.

7. Dans la Recommandation, le Conseil recommande que les Adhérents tiennent dûment compte des Lignes directrices qui figurent en Appendice à la présente Recommandation et en font partie intégrante comme de bonnes pratiques communément acceptées pour l'organisation de leurs secteurs d'entreprises publiques ; que les Adhérents promeuvent activement la mise en œuvre des Lignes directrices et invite les Adhérents ainsi que le Secrétaire général de l'OCDE à diffuser la Recommandation. Le Conseil charge en outre le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise, par l'intermédiaire du Groupe de Travail sur l'Actionnariat Public et la Privatisation, de « suivre la mise en œuvre de la présente Recommandation et d'en faire rapport au Conseil dans les cinq ans suivant son adoption et en tant que de besoin par la suite ».

8. Le présent rapport fait donc le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Recommandation parmi les Adhérents, ainsi que sur les efforts déployés pour la diffuser le plus largement possible. Le reste du rapport est structuré comme suit. Le chapitre 2 traite des méthodologies utilisées dans

cette évaluation. Le chapitre 3 propose un examen des procédures appliquées par les organes compétents pour l'examen et l'approbation du rapport et sa transmission au Conseil. Le chapitre 4 donne un aperçu des mesures prises par le Secrétariat et les Adhérents pour diffuser la Recommandation depuis son adoption. Le chapitre 5, qui constitue le cœur du rapport, est consacré à un examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre reposant sur une comparaison entre les pratiques nationales et les Lignes directrices. Le chapitre 6 contient un résumé et des conclusions.

2. Méthodologie

9. Soutenir la réforme des entreprises publiques en encourageant la mise en œuvre des Lignes directrices est l'une des principales fonctions du Groupe de Travail de l'OCDE sur l'actionnariat public et la privatisation. Les travaux antérieurs du Groupe de Travail offrent déjà de ce fait une documentation abondante sur la mise en œuvre de la Recommandation. En outre, trois études fondées sur des enquêtes ont été réalisées en 2019 et 2020. Elles ont été publiées sous forme de publications autonomes et fournissent la matière du présent rapport. En outre, un certain nombre de pays non membres ont fait l'objet d'examens du secteur des entreprises publiques dans la perspective d'une adhésion aux Lignes directrices (plusieurs d'entre eux ont ensuite adhéré à l'OCDE), ce qui a conduit le Groupe de Travail à évaluer directement la façon dont ils ont mis en œuvre de l'instrument.

10. En guise d'introduction, il convient de rappeler que les Lignes directrices représentent un niveau d'exigence très élevé, et que l'on estime qu'aucun pays ne les a encore pleinement mises en œuvre à ce jour. Il en était ainsi au moment de leur adoption et la barre a été encore relevé en 2015. L'objectif est de créer un guide de bonnes pratiques afin de fournir aux économies avancées et moins avancées une feuille de route pour la poursuite de la réforme des entreprises publiques. C'est pourquoi une évaluation de la mise en œuvre de la Recommandation doit nécessairement porter aussi bien sur le « niveau » réel de mise en œuvre par les Adhérents que sur leurs progrès récents vers une mise en œuvre plus complète de la Recommandation.

11. ***Un inventaire des pratiques nationales.*** Le secrétariat du Groupe de Travail produit, et met régulièrement à jour, une publication dressant un inventaire des pratiques nationales suivies dans un certain nombre de domaines couverts par les Lignes directrices : OCDE (2018), « Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices » (ci-après le « Recueil »). Le Recueil est principalement établi à partir d'un certain nombre d'études thématiques réalisées par le Groupe de Travail au cours de la période comprise entre 2012 et 2018 soit sur la base d'auto-rapports, soit sur la base d'examens par les pairs. Comme le présent rapport a été mis à jour et revu plusieurs fois depuis la révision des Lignes directrices, on considère qu'il reflète les pratiques actuelles des Adhérents à l'égard des entreprises publiques. Le Recueil tient compte des informations sur la mise en œuvre de la Recommandation communiquées par un total de 34 Adhérents et 15 non-Adhérents. Les pays couverts sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Corée, Costa Rica, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Kazakhstan, Malaisie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Viet Nam².

12. ***Des études de fond ont été conduites à l'appui de ce rapport.*** Pour mieux évaluer la mise en œuvre, le Groupe de Travail a décidé d'engager deux autres processus : (1) une évaluation des progrès accomplis récemment dans la mise en œuvre de la Recommandation ; et (2) des études thématiques portant sur le niveau de mise en œuvre dans deux domaines clés de la Recommandation, à savoir (i) diffusion de l'information et transparence (chapitre VI des Lignes directrices), et (ii) dispositions régissant l'actionnariat public (chapitres I et II). Les résultats de ces trois exercices ont été publiés séparément :

- OCDE (2020a), « Implementing the OECD guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments », Editions OCDE, Paris (ci-après « Étude 1 »). Les

² Le nombre de pays couverts pour chaque section du Recueil varie entre 32 et 49.

31 pays (30 Adhérents et un non-Adhérent) figurant dans le rapport sont les suivants : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Chili, Corée, Costa Rica, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, République slovaque, République tchèque, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.

- OCDE (2020b), "Transparence et pratiques de divulgation des entreprises publiques et de leurs propriétaires", Paris (ci-après dénommée "étude 2"). Les 27 pays (26 Adhérents et un non-Adhérent) figurant dans le rapport sont les suivants : Allemagne, Argentine, Belgique, Brésil, Chili, Corée, Costa Rica, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, République slovaque, République tchèque, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse et Turquie.
- OCDE (2020c), "Examen thématique de l'organisation des fonctions de la propriété de l'État", Paris (ci-après dénommée "étude 3"). Les 32 pays (26 Adhérents et 6 non-Adhérents) figurant dans le rapport sont les suivants : Allemagne, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pérou, Philippines, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.

13. **Examens par pays.** Depuis la révision des Lignes directrices, cinq pays ont entrepris l'examen de leur secteur national des entreprises publiques dans le but d'adhérer à la Recommandation (dans l'ordre : Colombie, Lettonie, Lituanie, Argentine et Bulgarie). Dans le cas des trois premiers, les demandes d'adhésion ont ensuite été intégrées dans le processus d'adhésion à l'OCDE. En outre, le Costa Rica a fait l'objet d'un examen au regard des Lignes directrices dans le cadre de son processus d'adhésion à l'OCDE. Les examens comprennent une évaluation directe du degré de mise en œuvre de l'instrument par chacun des pays candidats. Tous les examens ont été publiés et peuvent être consultés à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/daf/ca/oecd-soe-reviews.htm>.

14. **Une enquête auprès des délégations nationales.** En préparation du présent rapport, un questionnaire les invitant à fournir des informations sur la mise en œuvre et la diffusion de l'instrument a été adressé à l'ensemble des Adhérents à la Recommandation (ainsi qu'à des non-Adhérents ayant le statut d'Invités auprès du Groupe de Travail). Ceux-ci ont également été invités à donner leur avis sur la pertinence et la nécessité éventuelle d'une révision de la Recommandation.

15. Une **typologie** a été élaborée pour faciliter l'évaluation de la mise en œuvre de chacun des chapitres des Lignes directrices. Les conclusions des différentes sections du chapitre 5 du présent rapport font référence à cette typologie. Il est à noter que l'évaluation de la mise en œuvre dans les 39 pays Adhérents diffère nécessairement des pratiques appliquées pour les examens par pays. Alors que les examens par pays concluent souvent que les recommandations adressées à un pays n'ont « pas été mises en œuvre » ou ont été « pleinement mises en œuvre », dans la pratique, les trois catégories suivantes sont utilisées afin de mieux refléter le degré de convergence entre les 39 Adhérents :

- **Mise en œuvre dans une mesure limitée.** Cette note est attribuée, en premier lieu, si une petite minorité d'Adhérents a mis en œuvre une Recommandation, alors qu'un grand nombre de pays ne l'ont pas fait. Elle est attribuée en second lieu si une majorité d'Adhérents n'ont mis en œuvre la Recommandation que dans une mesure limitée.
 - **Partiellement mis en œuvre.** Cette note est attribuée si un nombre significatif d'Adhérents ont mis en œuvre des composantes essentielles de la Recommandation.
- Largement mis en œuvre.** Cette note est attribuée si une majorité d'Adhérents ont mis en œuvre une recommandation dans une mesure significative.

16. Le présent rapport repose presque entièrement sur des informations qui ont été précédemment examinées, d'abord par le Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation, puis par le Comité

sur la Gouvernance d'Entreprise dont il relève. Certains des documents de référence ont en outre été examinés avec des spécialistes d'autres domaines de compétence de l'OCDE, notamment les Comités de la Concurrence, de l'investissement et des Échanges et le Groupe de Travail sur la Corruption dans les Transactions Commerciales Internationales.

3. Processus

17. Le présent rapport a été examiné par le Groupe de Travail sur l'actionnariat public et la privatisation qui a approuvé sa transmission au Comité sur la Gouvernance d'Entreprise lors de sa réunion des 26 et 27 octobre 2020. Le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise a approuvé le rapport ainsi que sa transmission selon la procédure écrite le 4 décembre 2020 [[DAF/CA/CG\(2020\)18](#)].

4. Diffusion

18. La Recommandation invite le Secrétariat de l'OCDE et les Adhérents à diffuser la Recommandation. C'est ce qu'ils ont fait. Les activités de diffusion du Secrétariat et des Adhérents ont été un moyen efficace de sensibiliser à l'importance de la Recommandation les responsables gouvernementaux concernés ainsi qu'un large éventail de parties prenantes, de mieux leur faire connaître et comprendre ses composantes et de partager les bonnes pratiques à l'appui de sa mise en œuvre.

19. Depuis l'adoption de la Recommandation le 8 juillet 2015, le Secrétariat a utilisé la Recommandation comme cadre d'analyse pour 28 rapports sur la gouvernance des entreprises publiques (voir encadré 4.1). Les Adhérents se sont activement mobilisés et ont contribué à l'élaboration des principaux résultats du Secrétariat, en participant aux enquêtes, consultations, entretiens et ateliers organisés par l'OCDE sur le sujet.

20. Les principaux résultats sont les suivants : des orientations sur le partage des connaissances à l'intention des responsables de l'action publique, des examens de la situation des entreprises publiques des pays Adhérents et de certains pays non Adhérents au regard de l'instrument, des examens thématiques par les pairs portant sur des sujets choisis en référence à l'instrument, des examens sectoriels et un recueil de pratiques nationales qui sert de guichet unique d'informations actualisées par pays sur les cadres institutionnels et juridiques et les cadres de gouvernance régissant les entreprises publiques. Ces rapports décrivent en détail les mesures prises concrètement par les pouvoirs publics pour mettre en œuvre des éléments spécifiques de la Recommandation.

21. En particulier, les examens par pays au regard des Lignes directrices ont été un outil important au service d'une diffusion efficace de la Recommandation. L'analyse et l'évaluation complètes des pratiques nationales en relation avec la Recommandation sont menées par le Groupe de Travail, mais sont étayées par des entretiens sur place, des consultations et des ateliers qui, tout au long du processus d'examen, sensibilisent à la Recommandation les parties prenantes concernées, notamment les administrations nationales et infranationales, les entreprises publiques et les organisations de la société civile. La participation des délégués des pays membres de l'OCDE qui se portent volontaires pour travailler avec le secrétariat pendant le processus d'examen permet également l'échange de bonnes pratiques pertinentes pour la mise en œuvre de la Recommandation.

22. Parmi les pays qui font actuellement l'objet d'un examen de leur secteur des entreprises publiques, figurent l'Argentine, la Bulgarie, la Colombie, la Lettonie et la Lituanie (ces trois derniers pays ont été examinés avant leurs processus d'adhésion respectifs). Plus récemment, des examens sectoriels du secteur de l'électricité et du secteur des hydrocarbures en Ukraine ont été entrepris par le Groupe de Travail. Des travaux sont actuellement en cours en vue d'effectuer des examens par pays du Brésil, de la Croatie et de la Bulgarie. Plusieurs autres pays ont fait part de leur souhait de faire l'objet d'examens par pays, dont le Kazakhstan, le Pérou et le Viet Nam. Les pays examinés déclarent s'engager à améliorer la qualité du cadre régissant la gouvernance de leurs entreprises publiques au regard des principaux principes énoncés dans les Recommandations.

Encadré 4.1. Publications sur la gouvernance des entreprises publiques dans lesquelles la Recommandation a été utilisée comme cadre d'analyse

Des orientations à l'intention des responsables de l'action publique.

OCDE (2019), *Lignes directrices applicables à la lutte contre la corruption et à l'intégrité dans les entreprises publiques*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2019), *Un guide de la privatisation à l'intention des décideurs*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016), *Ethics and Business Integrity in Southern Africa: A handbook for governments as owners and state-owned enterprise*, Éditions OCDE, Paris.

Examens thématiques

- OCDE (2020), *Organising the State Ownership Function*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2020), *Implementing the OECD guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2020), *Transparence et pratiques de divulgation des entreprises publiques et de leurs propriétaires*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2020), *Cadres de transparence pour les entreprises publiques en Asie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises – A Compendium of National Practices*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *State-owned enterprises and corruption: What are the risks and what can be done?*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *Privatisation et élargissement de la propriété des entreprises publiques*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2017), *Enquête sur l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les entreprises publiques en Amérique latine et dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Les entreprises publiques face à la concurrence mondiale - Un défi ou une opportunité*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *La gestion des risques par les entreprises publiques et leur propriété*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises: A Comparison of Governance Practices*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Combating corruption and promoting business integrity in state-owned enterprises: Issues and trends in national practices*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *Mesures de transparence et de divulgation pour les entreprises publiques*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2015c), *State-owned enterprise governance: A stocktaking of government rationales for enterprise ownership*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015), *Pratiques des conseils d'administration et financement des entreprises publiques d'Amérique latine*, Éditions OCDE, Paris.

Examens des entreprises publiques par pays

- OCDE (2019a), *Examen par l'OCDE du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Bulgarie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2018), *Examen par l'OCDE du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Argentine*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015), *Examen par l'OCDE du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Lettonie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015), *Examen par l'OCDE du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Lituanie*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2015), *Examen par l'OCDE du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Colombie*, Éditions OCDE, Paris.

Examens sectoriels

- OCDE (2020), *Réforme des entreprises publiques dans le secteur de l'électricité en Ukraine*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2019), *Réforme des entreprises publiques dans le secteur de l'électricité en Ukraine*, Éditions OCDE, Paris.

Source : page web de l'équipe de l'OCDE chargée des entreprises publiques, <http://www.oecd.org/corporate/soes/>

23. En outre, depuis l'adoption de la Recommandation, l'analyse du gouvernement d'entreprise des entreprises publiques fondée sur la Recommandation a été abordée et incluse dans d'autres publications phares de l'OCDE telles que les Perspectives économiques et financières annuelles, les Études économiques (menées par le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement), les Examens de la politique d'investissement (Comité de l'Investissement), les Examens de la politique de la concurrence (Comité de la Concurrence) et les Examens Multidimensionnels du Centre de développement de l'OCDE.

24. Le secrétariat et les délégués du Groupe de Travail sur l'Actionnariat Public et la Privatisation ont également publié des documents d'orientation et des articles dans des revues d'instituts de recherche et d'organisations du monde entier (par exemple, l'Institut de la Banque asiatique de développement, l'Institut Hawkamah pour la gouvernance d'entreprise de Dubaï, la Conférence permanente des entreprises publiques (Inde), l'Institut coréen des finances publiques afin de diffuser les objectifs et les principes de la Recommandation. Diverses organisations internationales, organisations non gouvernementales (ONG) et instituts de recherche ont cité à plusieurs reprises la Recommandation et ont utilisé les Lignes directrices comme base de leur analyse et de leurs évaluations.

25. Selon l'enquête du Secrétariat sur les efforts déployés par les Adhérents et les non-Adhérents pour diffuser la Recommandation au sein des juridictions au cours des cinq dernières années, un certain nombre d'entre eux ont intégré les Lignes directrices dans des documents de politique générale, en faisant des références formelles à la Recommandation dans des documents de politique générale officiels nationaux ou infranationaux. Certains des pays Adhérents et non Adhérents, tels que la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la Corée, la Russie, l'Espagne, l'Ukraine et le Vietnam, ont également traduit les Lignes directrices dans leur langue nationale (ou ont autorisé la traduction dans le cadre de programmes

nationaux), ce qui les rend largement accessibles. La plupart de ces traductions ont été formatées conformément au document original et publiées ensuite sur le site web de l'OCDE.

26. Un grand nombre d'Adhérents et de non-Adhérents ont souligné qu'après des années de réforme, la Recommandation s'est révélée être un instrument puissant et précieux au service de la promotion et de l'adoption de diverses politiques qui, en fin de compte, ont contribué à faire évoluer la gouvernance des entreprises publiques jusqu'au stade actuel (Se reporter à l'encadré 4.2).

Encadré 4.2. Exemples de pays qui ont fait des références formelles à la Recommandation dans des documents politiques officiels

La Colombie fait référence à la Recommandation dans sa politique de propriété afin d'établir une compréhension prévisible et claire des objectifs de l'État en tant que propriétaire. Le Conseil national de la politique économique et sociale (Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en espagnol), par le biais du document CONPES n° 3815, a défini la politique de l'État en matière d'actionnariat public et une feuille de route pour renforcer son rôle d'actionnaire. La Colombie organise aussi régulièrement des programmes de formation pour les directeurs et des événements publics pour diffuser la Recommandation et les meilleures pratiques internationales pertinentes.

L'élaboration par le **Costa Rica** de décrets et de documents politiques de haut niveau concernant le gouvernement d'entreprise dans les entreprises publiques, dans le cadre de son processus d'adhésion à l'OCDE, s'est largement inspirée de la Recommandation. La Recommandation et ses principes sont mentionnés dans tous les documents officiels, notamment i) la politique de propriété prévue par la directive 058-MP ; ii) le décret 40696-MP "Création de l'Unité de conseil pour la gestion et la coordination des participations de l'État et la gestion des institutions autonomes" ; iii) la directive 099-MP "Lignes directrices générales pour l'examen des fonctions des organes de gestion et le renforcement de leur rôle stratégique dans les entreprises publiques et les institutions autonomes" ; et iv) la directive 102-MP "Politique générale de transparence et de divulgation d'informations financières et non financières pour les entreprises publiques, leurs filiales et leurs institutions autonomes" .

En **République tchèque**, l'Institut tchèque des administrateurs a publié les traductions en tchèque des "Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques" en 2017 et du document connexe "Principes de gouvernement d'entreprise du G20" en 2016, les rendant ainsi largement accessibles au public. L'Institut tchèque des directeurs a publié le "Code de gouvernance d'entreprise de la République tchèque" en 2018, qui fait explicitement référence aux Lignes directrices et aux principes. Le code s'adresse à toutes les entreprises, y compris les entreprises publiques, et fournit des instructions pratiques en matière de gouvernance d'entreprise. Il a remplacé le précédent code de gouvernement d'entreprise basé sur les principes de l'OCDE de 2004, qui a été publié par la Commission tchèque des valeurs mobilières.

En **Lituanie**, le gouvernement a élaboré un modèle national de gouvernance des entreprises publiques basé sur la Recommandation. La Recommandation est considérée par le gouvernement comme une pierre angulaire pour développer des pratiques nationales dans tous les principaux domaines de la gouvernance, y compris les pratiques de propriété, la transparence, la nomination au conseil d'administration et la concurrence loyale, etc. Actuellement, les principes de la Recommandation sont principalement fixés dans la législation nationale et la politique de l'État en matière d'actionnariat public, qui comprend quatre grands piliers, à savoir les Lignes directrices sur la propriété, les Lignes directrices sur la transparence, les Lignes directrices sur la nomination et la loi sur la gestion, l'utilisation et la cession des actifs de l'État et des municipalités.

La Corée a continué à améliorer la loi sur la gestion des institutions publiques en se fondant sur les principes de la Recommandation. Le gouvernement a également recommandé que tous les ministères

et entreprises publiques concernés suivent cette Recommandation. En 2018, les articles sur le renforcement de l'intégrité des agents publics et la prévention de la fraude à l'emploi et de la corruption ont été nouvellement ajoutés à la loi. Le ministère de l'économie et des finances et le centre de recherche sur les entreprises publiques de l'Institut coréen des finances publiques ont également diffusé activement la Recommandation auprès de la communauté internationale en soutenant diverses activités de sensibilisation du secrétariat, notamment le réseau asiatique des entreprises publiques sur la gouvernance des entreprises publiques et en traduisant les principales publications du secrétariat en langue coréenne.

Le gouvernement **norvégien** a fait figurer une référence aux Lignes directrices et une explication du contenu des Lignes directrices dans la version actuelle, de même que dans la précédente version, du Livre blanc sur sa politique actionnariale qu'il a publié en norvégien et en anglais. Il a également inclus un article sur les Lignes directrices révisées, rédigé par un ancien directeur de la Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE, dans le rapport sur la propriété de l'État norvégien pour 2015. Le rapport est publié à la fois en norvégien et en anglais. La version en anglais des Lignes directrices apparaît également sur le site web du gouvernement www.eierskap.no.

En **Suède**, les Lignes directrices sont citées comme point de référence dans la politique de l'État en matière d'actionnariat. Les principes de gestion des investissements du gouvernement suédois suivent largement les Lignes directrices de l'OCDE. La politique suédoise en matière d'actionnariat public a été révisée en 2016 et 2020. Dans les deux révisions, l'entité publique chargée de la propriété a effectué une analyse des écarts entre les Lignes directrices de l'OCDE et les pratiques réelles en Suède. Les résultats de l'analyse des écarts ont été présentés au gouvernement.

Source : contributions des autorités nationales.

27. De nombreux Adhérents ainsi que d'autres pays ont organisé et accueilli des séminaires politiques internationaux, des ateliers gouvernementaux de renforcement des capacités, des conférences de presse et des présentations autour des éléments clés de la Recommandation afin de sensibiliser leurs décideurs politiques, les entités publiques, les fonctionnaires, les régulateurs, les auditeurs, les praticiens des entreprises, les entreprises et la société civile à la Recommandation. Divers programmes de formation ont également été mentionnés comme une occasion de partager les conclusions de la Recommandation entre les différents niveaux de gouvernement. Les événements ont également souvent vu des fonctionnaires de l'OCDE partager avec les membres du Groupe de Travail une vue d'ensemble de cet instrument, de sa pertinence et de sa mise en œuvre.

28. Les Lignes directrices, les bonnes pratiques et les défis identifiés dans la Recommandation sont régulièrement examinés et discutés au sein du Groupe de Travail de l'OCDE sur l'actionnariat public et la privatisation et lors des réunions de son réseau régional. Ces réunions offrent des occasions uniques d'échanger les bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques et d'identifier les priorités de réforme dans ce domaine sur la base de l'évaluation des cadres nationaux de gouvernement d'entreprise pour les entreprises publiques entre l'OCDE, les décideurs politiques et les experts.

29. Afin de diffuser la Recommandation à un public plus large, le Secrétariat utilise le handle @OECD_BizFi du DAF pour promouvoir ses travaux sur la gouvernance des entreprises publiques. Il utilise #corpgov pour étiqueter ses principaux résultats dans les médias sociaux. Il utilise également le site web de l'OCDE sur les entreprises publiques (<http://www.oecd.org/corporate/soes/>) et la page LinkedIn de la DAF pour promouvoir ses travaux. Le Secrétariat s'adresse aux médias et aux journalistes du PAC de l'OCDE pour leur faire part des communiqués de presse sur les nouvelles publications et les événements. Les publications et les événements ont régulièrement fait l'objet d'une large couverture médiatique (Businessworld, Economist, Korea Times, Manila Times, etc :

- Les délégués de l'OCDE au sein du Groupe de Travail sur les pratiques en matière d'actionnariat public et de privatisation des entreprises publiques, qui représentent les agences gouvernementales responsables de la propriété ou de la coordination de la surveillance des entreprises publiques.
- Les responsables des pays non membres de l'OCDE et les parties prenantes aux tables rondes et initiatives régionales en Asie, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA), en Afrique australe et en Amérique latine et aux Caraïbes.
- Les responsables gouvernementaux et les parties prenantes des économies émergentes, post-transition et en développement ayant des secteurs d'entreprises publiques importants.
- Organisations internationales et régionales et organismes de normalisation (FSB, G20, G7, Banque mondiale, FMI, SFI).

30. Le Secrétariat a organisé des consultations et entrepris des actions de sensibilisation de manière systématique et rigoureuse pour diffuser et promouvoir la Recommandation auprès des Adhérents et des autres parties prenantes. Outre qu'elle est le point d'ancrage essentiel des travaux sur la gouvernance des entreprises publiques, la Recommandation a donné une assise et une structure à des réseaux internationaux et initiatives régionales tels que le Réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Asie³, le Réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Amérique latine⁴ et le Réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Afrique australe⁵.

31. Le Secrétariat a présenté la Recommandation à un grand nombre d'ateliers de l'OCDE, de conférences internationales et de séminaires organisés par des pays membres et non membres. La liste des conférences et ateliers passés depuis l'adoption de la Recommandation figure dans l'encadré 4.3.

32. Enfin, ces dernières années, les programmes par pays d'autres organisations internationales ont constitué un vecteur important de la diffusion (et de la mise en œuvre) de la Recommandation. La Commission européenne (via la Direction générale de l'appui aux réformes structurelles) et des prêteurs internationaux comme la Banque européenne de reconstruction et de développement et les institutions de Bretton Woods ont dans un certain nombre de cas demandé que leurs pays partenaires ou clients s'engagent à mener une réforme des entreprises publiques conforme à la Recommandation.

Encadré 4.3. La liste des conférences et ateliers passés depuis l'adoption de la Recommandation

- 12^e réunion du réseau OCDE-Asie sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 4-5 septembre 2019, Manille, Philippines
- 11^e réunion de la conférence du réseau des praticiens des PPP en Asie, 5-7 novembre 2019, Séoul, Corée
- Atelier ADBI sur la réforme des entreprises publiques en Asie centrale, 26-27 septembre 2019, Bichkek, République kirghize
- Atelier sur les normes internationales d'information financière dans les entreprises publiques, 3 mai 2019, Costa Rica

³ Voir page web du Réseau OCDE-Asie sur la gouvernance des entreprises publiques, <https://www.oecd.org/corporate/corporategovernanceofstate-ownedenterprisesinasia.htm>

⁴ Voir page web du Réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Amérique latine. <http://www.oecd.org/daf/ca/latinamericannetworkoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm#:~:text=The%20Latin%20American%20Network%20on,Corporate%20Governance%20of%20State%2DOwned>

⁵ Voir page web du Réseau sur la gouvernance des entreprises publiques en Afrique australe. <https://www.oecd.org/daf/ca/soe-africa.htm>

- 6^e réunion du réseau latino-américain sur la gouvernance des entreprises publiques, 27-28 juin 2019, Lima, Pérou
- 11^e réunion du réseau OCDE-Asie des entreprises publiques sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 6-7 septembre 2018, Hyderabad, Inde
- Programmes d'initiation pour les directeurs d'entreprises publiques, 19 juillet 2018, Costa Rica.
- 10^e réunion du réseau OCDE-Asie des entreprises publiques sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 19-20 septembre 2017, Kuala Lumpur, Malaisie
- Conférence sur la feuille de route pour la mise en œuvre des Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 28 juin 2017, Costa Rica
- 2^e réunion du Réseau mondial de l'OCDE sur les entreprises publiques d'Asie Réseau sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 23-24 mai 2017, Dubaï, EAU
- 5^e réunion du réseau latino-américain sur la gouvernance des entreprises publiques, 30 nov-1 déc 2017, Bogota, Colombie
- 1^e réunion du Réseau mondial de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 7-8 juin 2016, Dubaï, EAU
- Atelier MENA sur la gouvernance des entreprises publiques, 8 juin, Dubaï, EAU
- 9^e réunion du réseau OCDE-Asie des entreprises publiques sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 6-7 décembre 2016, Séoul, Corée
- 8^e réunion du réseau OCDE-Asie des entreprises publiques sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, 16-17 novembre 2015, Hanoi, Viêt Nam
- Réseau OCDE-SOE pour l'Afrique australe, Victoria Falls, 24-25 novembre 2015

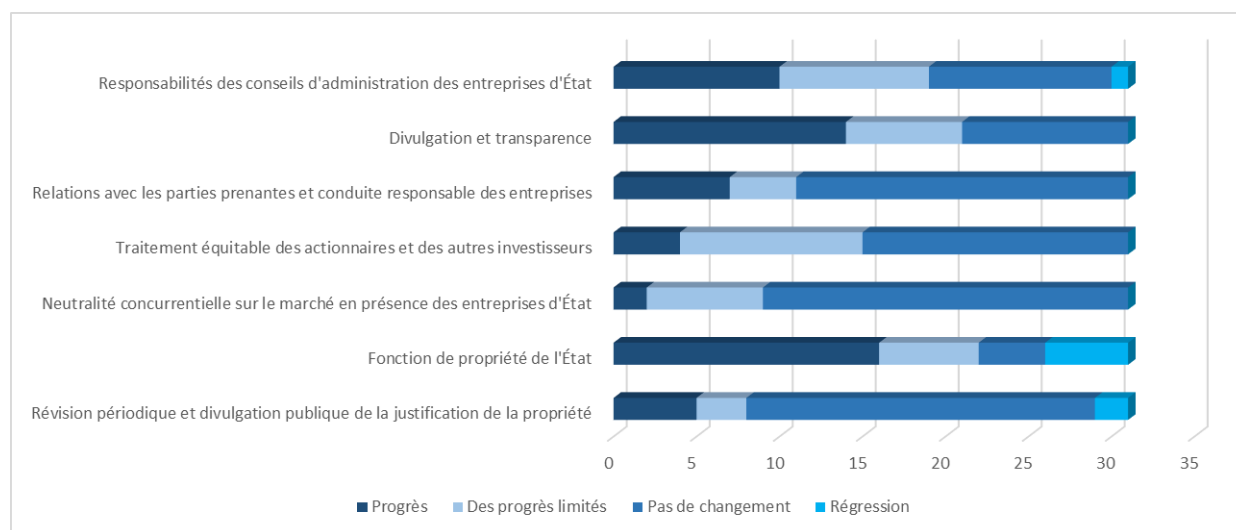
Source : Secrétariat de l'OCDE à partir de contributions soumises par les autorités nationales et de la page web de l'équipe de l'OCDE en charge des entreprises publiques <http://www.oecd.org/corporate/soes/>.

5. Mise en œuvre

33. Cette section fait le point sur l'étendue récente de la mise en œuvre des différentes recommandations des Lignes directrices et sur les progrès réalisés à cet égard. Il comporte une sous-section pour chacun des sept chapitres de l'instrument, et puise dans toutes les sources énumérées ci-dessus dans la section "Méthodologie".

34. Pour donner un premier aperçu, la figure 5.1 résume les progrès récents de la mise en œuvre dans tous les chapitres des Lignes directrices, tels qu'ils sont rapportés par l'étude 1 (OCDE, 2020a). Comme mentionné précédemment, le nombre de répondants est basé sur 31, dont 30 Adhérents à la Recommandation. Les répondants ont été regroupés selon qu'ils ont fait des "progrès", des "progrès limités", des "aucune opportunité" ou une "régression" en termes de mise en œuvre de la Recommandation. Les notes sont évaluées par le Secrétariat sur la base des informations disponibles, puis approuvées par le Groupe de Travail.

Graphique 5.1. Nombre de pays ayant changé de politique en ce qui concerne la mise en œuvre des Lignes directrices depuis 2013



Source : OCDE (2020a).

35. Il ressort de ce chiffre qu'en moyenne, environ la moitié des répondants ont réalisé des progrès significatifs ou certains progrès dans la mise en œuvre de l'instrument. Les principaux domaines de progrès sont l'organisation de la fonction de propriété de l'État (chapitre II), et la divulgation et la transparence (chapitre VI). Les cas de pays qui ont effectivement régressé par rapport à la Recommandation ont été peu nombreux, sauf (à nouveau) pour le chapitre II où quelques pays ont abandonné ou déclassé des fonctions de propriété de l'État auparavant centralisées (voir plus loin).

Chapitre I

36. **Motifs justifiant l'actionnariat public** L'État exerce la propriété des entreprises publiques dans l'intérêt du grand public. Elle doit évaluer et divulguer avec soin les objectifs qui justifient la propriété de l'État et les soumettre à un examen récurrent.

37. Selon la Recommandation, les membres du public dont les droits d'actionnaires sont exercés par les pouvoirs publics sont les actionnaires effectifs des entreprises publiques. Ceci signifie que ceux qui exercent ces droits au sein des entreprises publiques ont des obligations différentes des obligations fiduciaires du conseil d'administration à l'égard des actionnaires, et doivent agir en tant que représentants de l'intérêt général. Des normes rigoureuses de transparence et de redevabilité sont nécessaires pour permettre au public de s'assurer que l'État exerce les pouvoirs dont il est investi en servant au mieux ses intérêts. Les recommandations individuelles du chapitre sont reproduites dans l'encadré 5.1.

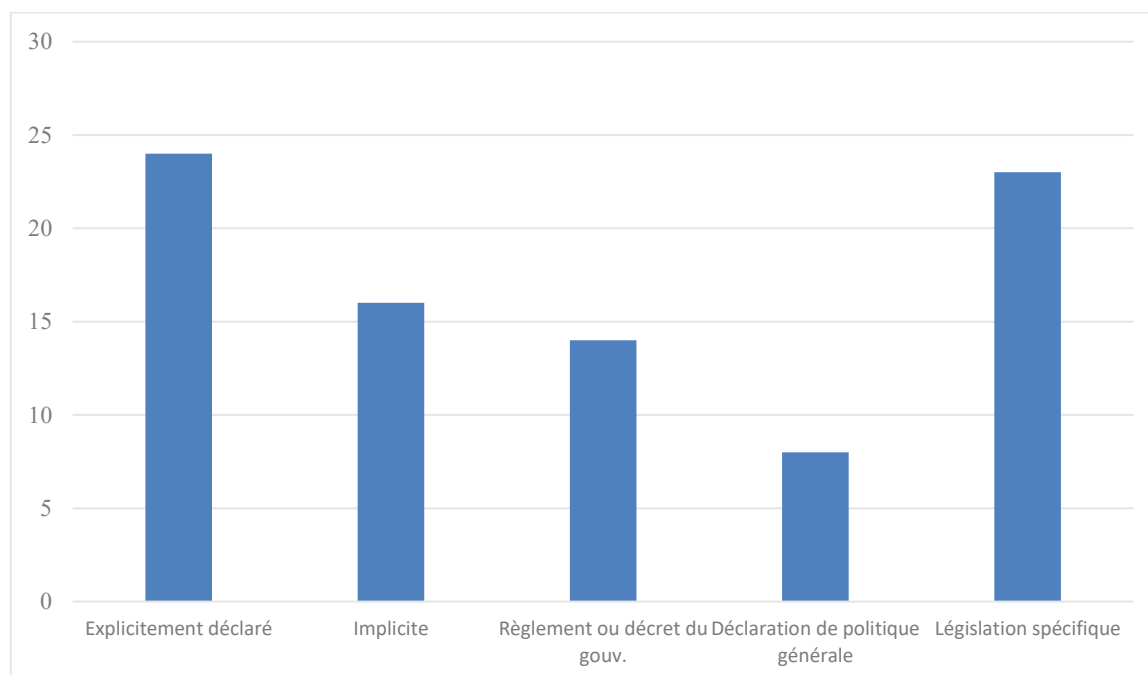
Encadré 5.1. Motifs justifiant l'actionnariat public

- A. La finalité ultime de l'actionnariat public doit être de maximiser la valeur pour la société, grâce à une affectation efficace des ressources.
- B. Le gouvernement devrait élaborer une politique de propriété. Les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans la gouvernance des entreprises publiques, la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale ainsi que les missions et responsabilités respectives des services de l'administration participant à cette mise en œuvre.
- C. La politique actionnariale doit faire l'objet de procédures adéquates de redevabilité politique et être portée à la connaissance du public. L'État doit réévaluer à intervalles réguliers sa politique actionnariale.
- D. Il doit indiquer dans quelle mesure chaque entreprise publique est supposée exercer des activités économiques ou/et poursuivre des objectifs de politique publique. Tous les objectifs de politique publique d'une entreprise publique ou d'un groupe d'entreprises publiques doivent être clairement prescrits par les autorités compétentes et portés à la connaissance du public.

38. L'évaluation de la justification de la propriété de l'État et l'examen des missions et des objectifs des entreprises publiques sont des devoirs et des responsabilités du rôle de l'État en tant que propriétaire actif et professionnel. L'étude 1, l'étude 3 et le compendium combinés contiennent des informations provenant de 40 pays, dont 36 sont des Adhérents à la Recommandation. Parmi tous les répondants, 26 pays déclarent avoir formulé des justifications explicites pour la propriété de l'État (figure 5.2). Les 14 autres pays ont tous considéré que les raisons pour lesquelles ils possèdent des entreprises découlent implicitement des informations disponibles au public, notamment les statuts et les documents de stratégie des entreprises, ainsi que de la législation nationale précisant dans quelles circonstances une entreprise publiques peut être créée ou dissoute.

39. La législation spécifique aux entreprises publiques est la principale source de justification de la propriété. Dans 23 pays, ce point est cité comme étant la principale (mais pas nécessairement la seule) déclaration sur la justification de la propriété. En termes de prévalence, cela est suivi par des décisions gouvernementales, des règlements et des décrets (14 juridictions) et des déclarations de politique plus générales (8 juridictions).

Graphique 5.2. Justification de la propriété, 40 répondants



Source : Adapté de OCDE (2018a, 2020a, 2020c).

40. Si les juridictions participant aux différents exercices d'inventaire expriment effectivement leur raison d'être en matière d'actionnariat public de différentes manières, leurs objectifs déclarés concernant la propriété des entreprises publiques ne sont généralement pas très différents. Ils tendent à se répartir dans les catégories suivantes : soutenir les intérêts économiques et stratégiques nationaux ; assurer le maintien de la propriété nationale des entreprises ; fournir des biens ou des services publics spécifiques (lorsqu'il est conclu que le marché ne peut fournir les mêmes biens ou services) ; et effectuer des opérations commerciales dans une situation de monopole "naturel" (OCDE, 2020c).

Encadré 5.2. Justification de la propriété en Israël

Il n'existe pas de définition explicite des raisons de la propriété de l'État dans la législation nationale. Cependant, l'entité propriétaire, la GCA, a établi des critères pour définir une société comme une société publique et les a classés selon l'importance comme ci-dessous.

Éléments d'appréciation	Importance
Maintenir des intérêts stratégiques.	Elevée
Fourniture de biens ou de services publics spécifiques lorsqu'il est clair que le marché ne peut pas les fournir.	Elevée
Mener des activités commerciales dans un environnement de "monopole naturel".	Elevée
Créer un monopole gouvernemental lorsqu'il semble qu'une réglementation efficace ne peut être imposée au marché.	Moyenne
Maintenir la propriété du gouvernement.	Moyenne
Soutien à l'économie nationale.	Faible
Promouvoir la politique de développement économique - créer des emplois / déployer des infrastructures.	Faible
Améliorer les performances d'un ministère.	Faible

En pratique, le gouvernement israélien s'efforce de minimiser sa participation au marché, tout en réduisant le nombre d'entreprises publiques dans le pays. C'est pourquoi, ces dernières années, des critères spécifiques ont été fixés afin de rationaliser la création d'une entreprise publique. Le portefeuille des entreprises publiques en Israël est examiné en interne et périodiquement par la CMA en fonction de ces critères, afin de s'assurer que la propriété de chaque entreprise publique est maintenue par la logique de propriété. Par conséquent, l'existence de la grande majorité des entreprises publiques en Israël sous propriété de l'État est justifiée par ces critères. Dans les cas où l'État n'a pas pu rationaliser entièrement sa propriété d'une entreprise publique, il agit pour la privatiser ou saisir ses activités. Toutefois, dans certains cas, cette ligne de conduite n'est pas possible en raison de circonstances historiques et culturelles complexes.

Source : OCDE (2020c).

41. Un nombre croissant de pays (mais pas la majorité des Adhérents) ont ancré leurs principes de propriété et/ou leurs objectifs d'entreprise pour les entreprises publiques dans une politique de propriété officielle émise par le gouvernement. Cette pratique, conforme à la Recommandation, est une tradition de longue date dans certaines économies d'Europe du Nord et de l'Ouest ainsi que (parfois sous le nom de "owner expectations") dans les pays anglo-saxons. Un exemple national est fourni dans l'encadré 5.3. En outre, les pays qui ont entrepris une réforme fondamentale de leur secteur des entreprises publiques au cours des dernières années (y compris, notamment, la plupart des pays qui ont entrepris des examens des entreprises publiques ou qui ont fait l'objet d'un examen d'adhésion à l'OCDE) ont mis en œuvre cette meilleure pratique, *notamment* pour établir un guide pour l'exercice de la propriété de l'État.

Encadré 5.3. Politique actionnariale, motifs justifiant l'actionnariat public et objectifs de l'État actionnaire en Norvège

La politique actionnariale du gouvernement norvégien est explicitement décrite dans un livre blanc présenté au parlement norvégien. Il ne s'agit pas d'une procédure d'approbation formelle par le parlement. Néanmoins, les parlementaires débattent du contenu du livre blanc. Tant que et dans la mesure où la majorité au parlement n'a pas de commentaires ou d'objections à formuler à l'encontre du contenu du livre blanc, le gouvernement considère avoir le soutien du parlement sur ce contenu. Un nouveau livre blanc sur la politique actionnariale est normalement publié à la suite d'une élection parlementaire environ tous les quatre ans. Le livre blanc sur la politique actionnariale a vocation à énoncer la raison d'être globale de l'actionnariat public, et plus précisément les motifs justifiant la participation de l'État au capital de chacune des entreprises publiques. En outre, ce document indique comment la puissance publique entend exercer les droits qui lui reviennent en tant qu'actionnaire.

Depuis 2006, le portefeuille d'entreprises détenues par l'État a été scindé en différentes catégories en fonction des objectifs poursuivis par l'État actionnaire et de la raison d'être de l'actionnariat public. Les entreprises sont réparties en trois catégories : Les catégories 1 et 2 englobent les entreprises pour lesquelles l'objectif de l'État est l'obtention d'une rentabilité maximale au fil du temps. Ce sont des entreprises qui exercent principalement leur activité en concurrence avec d'autres entreprises. La catégorie 1 comprend des entreprises dans lesquelles la présence de l'État n'a plus aucune justification alors que la catégorie 2 réunit des entreprises dans lesquelles elle répond à des motifs précis. L'ambition du gouvernement est de réduire la participation de l'État au capital des entreprises relevant de la catégorie 1. Pour les entreprises de la catégorie 3, l'objectif de l'État en tant qu'actionnaire est d'atteindre avec le plus d'efficacité possible des objectifs de politique publique. Ce sont des entreprises qui n'exercent pas principalement leur activité en concurrence avec d'autres entreprises. La raison d'être de l'actionnariat public et l'objectif de l'État en tant qu'actionnaire de chaque entreprise relevant

de l'une des trois catégories sont également décrits dans sa politique actionnariale. Le livre blanc actuel sur la politique actionnariale (Report to the Storting (White Paper) no. 8 (2019-2020) The state's direct ownership of companies – sustainable value creation), a été publié en 2019.

En pratique, la propriété directe de l'État est exercée par le gouvernement par l'intermédiaire de différents ministères. La propriété de la majorité des entreprises ayant des objectifs commerciaux (à quelques exceptions notables près) est gérée par le département de la propriété du ministère du commerce, de l'industrie et de la pêche, et les participations dans les entreprises ayant des objectifs de politique sectorielle sont exercées par les ministères responsables des secteurs respectifs. Bien que cet arrangement institutionnel en tant que tel n'ait pas été modifié, certaines entreprises publiques ont été transférées d'un ministère à l'autre (principalement en raison d'un changement de catégorisation, c'est-à-dire de la raison pour laquelle le gouvernement est propriétaire de l'entreprise, et de la consolidation de la propriété des sociétés commerciales sous l'entité nationale de propriété).

Source : OCDE (2020a) et informations communiquées par les autorités norvégiennes.

42. De nombreux autres pays ayant répondu ont fait valoir, dans une certaine mesure en accord avec l'examen des justifications de la propriété, que les politiques de facto en matière d'actionnariat public découlent implicitement de la législation, des règlements et des statuts des entreprises publiques. Dans le contexte du statut des Lignes directrices en tant qu'instrument axé sur les résultats, de telles pratiques ont été acceptées par le passé par le Groupe de Travail comme des mises en œuvre valables de la Recommandation (par exemple, OCDE, 2011).

43. En résumé, la conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre I de la Recommandation a été **partiellement mis en œuvre** par les Adhérents. Seule une minorité des Adhérents a mis en place des politiques et des justifications formelles en matière d'actionnariat public, ce qui en soi militerait en faveur d'un classement inférieur, mais un nombre suffisant de pays disposent de lois et d'accords de propriété ayant un effet équivalent. C'est notamment le cas en ce qui concerne les justifications et les objectifs des entreprises publiques individuelles (objet du chapitre I, point D).

Chapitre II

44. ***L'État dans son rôle d'actionnaire*** *L'État doit agir en tant que propriétaire informé et actif, en veillant à ce que la gouvernance des entreprises publiques se fasse de manière transparente et responsable, avec un degré élevé de professionnalisme et d'efficacité.*

45. Pour exercer sa fonction d'actionnaire, l'État doit se référer aux normes de gouvernance privée et publique, notamment les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE, qui sont également applicables aux entreprises publiques. La Recommandation implique que les meilleures pratiques pour les sociétés cotées en bourse devraient également être appliquées aux entreprises publiques. Au-delà cependant, certains aspects spécifiques de la gouvernance des entreprises publiques méritent une attention particulière, ou nécessiteraient d'être décrits de manière plus détaillée afin de guider les membres des conseils d'administration, les dirigeants et l'entité actionnaire, pour qu'ils puissent s'acquitter efficacement de leurs missions respectives. Les recommandations individuelles du chapitre sont reproduites dans l'encadré 5.4.

Encadré 5.4. L'État dans son rôle d'actionnaire

- A. Les pouvoirs publics doivent simplifier et rationaliser les formes juridiques sous lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités. Leurs pratiques opérationnelles doivent obéir aux normes communément acceptées.
- B. Les pouvoirs publics doivent accorder aux entreprises publiques une complète autonomie sur le plan opérationnel pour atteindre les objectifs qui leur ont été assignés et s'abstenir d'intervenir dans la conduite de leurs affaires. En tant qu'actionnaire, ils doivent éviter de redéfinir ces objectifs de manière non transparente.
- C. L'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et doit respecter leur indépendance.
- D. L'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire doit être clairement localisé au sein de l'administration. Il doit être centralisé au sein d'une entité actionnaire unique ou, lorsque cela n'est pas possible, confié à une instance de coordination. Cette « entité actionnaire » doit avoir les pouvoirs et les compétences requises pour s'acquitter de ses obligations.
- E. L'entité actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives compétentes et entretenir des relations clairement définies avec les autres organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.
- F. En tant qu'actionnaire actif et éclairé, l'État doit agir et exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque entreprise.⁶

Progrès accomplis ces dernières années

46. Comme mentionné précédemment, les dispositions institutionnelles pour l'exercice de la fonction d'appropriation ont été renforcées ces dernières années dans un certain nombre de pays. La figure 5.3 donne un aperçu des changements intervenus depuis 2015 dans 32 pays qui ont répondu aux demandes d'informations pour l'étude 1 ainsi que pour l'examen de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Bulgarie (2019a). Parmi eux, 31 sont des Adhérents à la Recommandation. Le graphique a vocation à illustrer dans quelle mesure les pays convergent vers l'alignement avec le point D du chapitre III des Lignes directrices et ont renforcé la centralisation de l'exercice des droits que confère à l'État son statut d'actionnaire⁷.

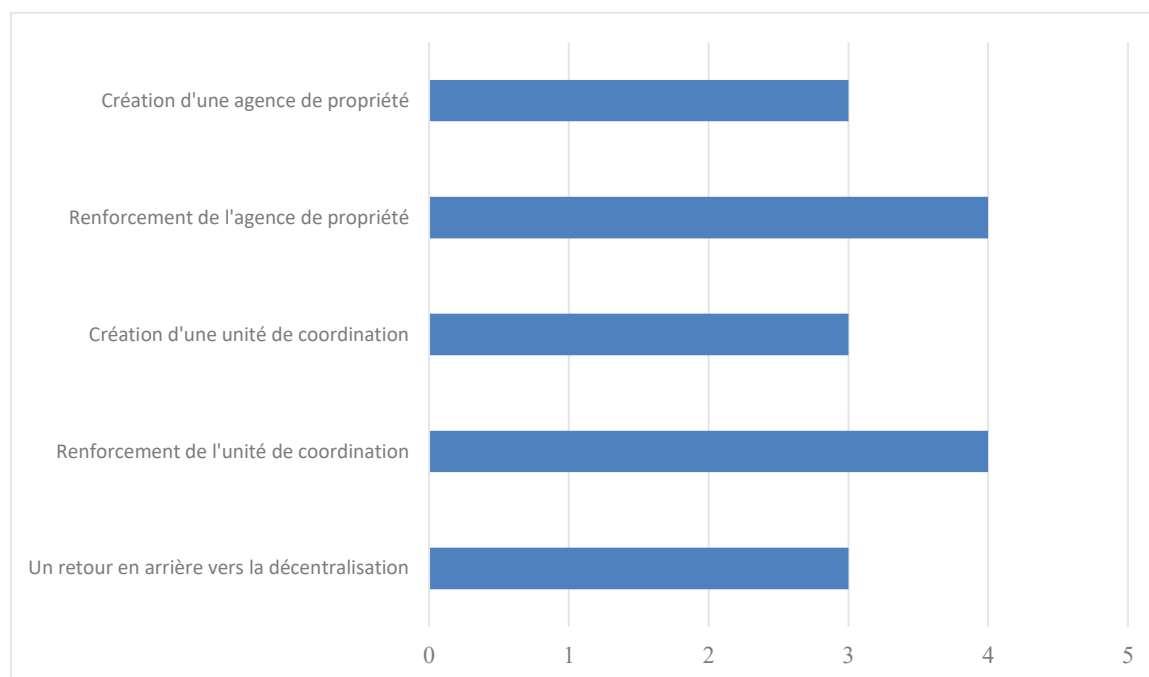
47. Pas moins de 14 répondants (dont 13 Adhérents) ont fait état de progrès dans la mise en œuvre de cette partie de la Recommandation. Parmi ceux-ci, trois pays ont créé une agence de propriété centralisée à partir de rien, et quatre autres ont renforcé les pouvoirs et les compétences des agences existantes. Conformément à la disposition de la Recommandation selon laquelle les pays qui ne sont pas en mesure de créer une agence centrale doivent créer un organisme de coordination, trois Adhérents ont créé de telles unités depuis 2015. En outre, quatre pays qui disposaient déjà d'unités de coordination ont renforcé leurs pouvoirs et leurs compétences. En outre, trois autres pays dont les modèles de propriété continuent d'être classés comme décentralisés ou doubles ont fait état de progrès dans l'établissement d'un degré plus élevé de coordination au sein de leurs structures existantes.

⁶Les alinéas figurant sous le point F dans la Recommandation n'ont pas été repris dans l'encadré.

⁷ Ce graphique n'est pas totalement cohérent avec le graphique 5.1. La figure 5.3 inclut un pays de plus (Bulgarie), tandis que la figure 5.1 présente quelques cas où les pays ont renforcé leurs institutions de propriété d'une manière qui n'a pas affecté le degré de centralisation.

48. Malheureusement, trois Adhérents ont fait état d'un certain "recul", dans la mesure où la propriété précédemment centralisée ou coordonnée est revenue à des modèles plus décentralisés. Ces trois cas concernent des économies post-transition ayant démantelé des structures centralisées qui étaient autrefois liées à leurs programmes de privatisation.

Graphique 5.3. Changement institutionnel dans les modalités de propriété depuis 2015



Source : OCDE (2020a) et OCDE (2019a).

49. La garantie d'un exercice plus centralisé de l'appropriation par l'État est l'un des domaines dans lesquels les examens passés des pays d'Europe du Sud-Est et les processus d'adhésion ont permis de garantir une meilleure mise en œuvre des Lignes directrices. En particulier, un certain nombre de pays ont créé des unités de coordination (ou renforcé les unités existantes) qui sont en cours de révision. L'encadré 5.5 en donne un exemple récent.

Encadré 5.5. Création d'une unité de coordination de la propriété en Bulgarie

Le 8 octobre 2019, les autorités bulgares ont adopté une nouvelle loi harmonisée sur la propriété de l'État ("la Loi sur les entreprises publiques", promulguée par le décret n° 79) qui constitue un premier pas important vers l'alignement des pratiques bulgares en matière d'actionnariat public sur les normes des Lignes directrices. La nouvelle loi, dont l'élaboration a bénéficié de l'aide continue de l'OCDE, s'attaque aux principales vulnérabilités des pratiques de propriété de l'État identifiées par un examen des entreprises publiques en Bulgarie.

Elle établit une base législative pour une coordination et un suivi plus stricts de la propriété grâce à la création d'une nouvelle entité de coordination de la propriété, l'Agence des entreprises publiques et du contrôle (PECA), qui fera rapport au Conseil des ministres.

Le PECA est légalement mandaté pour coordonner le développement de la politique de propriété de l'État, surveiller sa mise en œuvre et rendre compte au public sur ces deux points. L'Agence pourra également exercer fonctionnellement des droits de propriété, sous l'autorité déléguée du Conseil des ministres :

- Développer la politique de propriété de l'État sur les entreprises publiques ;
- Surveiller la mise en œuvre de la politique de propriété de l'État et prévoir sa mise à jour régulière ;
- Aider les autorités exerçant les droits de propriété de l'État à formuler les objectifs stratégiques généraux de leurs entreprises et les indicateurs clés de performance financière et non financière inclus dans leurs programmes d'entreprise ;
- Effectuer un suivi des entreprises publiques et préparation d'un rapport global couvrant leur activité pour l'année précédente dans le format et le champ d'application définis par la loi ;
- Coopérer avec d'autres administrations publiques, des institutions non gouvernementales et internationales sur les questions liées à la gestion des entreprises publiques ;
- Publier des informations et des rapports actualisés sur l'activité des entreprises publiques, y compris des informations financières et non financières sur les entreprises ;
- Effectuer un suivi de la procédure de concours pour la sélection et la nomination des membres des organes de gestion et de contrôle des entreprises publiques ;
- Évaluer la mise en œuvre des programmes d'entreprise approuvés des entreprises publiques et faire des propositions pour améliorer leur gestion ;
- Exercer les pouvoirs de l'État dans les entreprises publiques lorsqu'ils sont délégués par le Conseil des ministres ;
- Sur demande, offrir une assistance aux municipalités en ce qui concerne la gestion des entreprises publiques municipales ;
- Préparer une évaluation et une analyse des programmes d'activité approuvés des entreprises publiques et de leur mise en œuvre ainsi que des recommandations concernant leur impact sur les finances publiques, y compris les effets et les risques potentiels pour les indicateurs de la dette consolidée et du déficit/excédent du secteur de la gouvernance générale ;
- Donner des instructions sur l'application de la loi.

Source : OCDE (2019a).

50. Selon l'OCDE (2020a), les principaux autres domaines de changement dans l'exercice des droits de propriété concernent les pratiques de nomination des conseils d'administration (chapitre II, point C), la fixation et le suivi des objectifs des entreprises publiques (chapitre II, point B, également pertinent pour le chapitre I) et la rémunération des dirigeants et des conseils d'administration (chapitre II, points A et C). En ce qui concerne le premier, huit Adhérents ont clarifié ou amélioré leurs pratiques de nomination au conseil d'administration, notamment en ce qui concerne la centralisation des pouvoirs de nomination, l'augmentation du nombre d'administrateurs indépendants ou les mesures prises pour accroître la diversité du conseil d'administration.

51. Depuis la révision des Lignes directrices, sept pays (dont six Adhérents) ont pris des mesures pour établir ou clarifier les objectifs financiers et non financiers de chaque entreprise publiques. Cela est pertinent pour le chapitre II parce que cela limite le risque d'interventions politiques ad hoc, et pour le chapitre I parce que cela aide à clarifier les raisons de la propriété de chacune des entreprises.

52. Onze pays, dont dix Adhérents, ont mis en place des règles pour la rémunération des cadres supérieurs ou des conseils d'administration (ou des deux). Dans l'ensemble, l'amélioration de la

transparence en matière de rémunération est tout à fait conforme aux Lignes directrices, la nature des changements adoptés variant considérablement d'un pays à l'autre. Dans la majorité des pays examinés par l'OCDE (2020a), les changements visaient à rendre les rémunérations plus cohérentes avec le marché, par exemple en supprimant les restrictions salariales existantes ou en établissant des cadres graduant les rémunérations en fonction des types d'entreprises publiques. Toutefois, dans certains pays, des plafonds ont été fixés pour les rémunérations fixes ou variables. Tout en reconnaissant qu'éviter les perceptions de "rémunération excessive" peut parfois être une nécessité politique, les Lignes directrices impliquent que les salaires des hauts fonctionnaires des entreprises publiques doivent être compétitifs par rapport à ceux d'entreprises comparables du secteur privé.

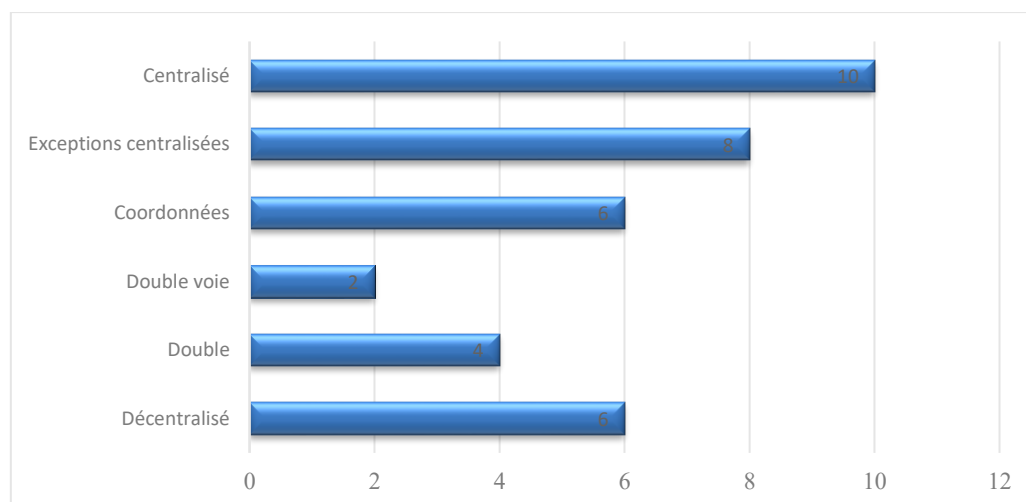
La façon dont nous vivons aujourd'hui : un aperçu des preuves

53. La disposition centrale du chapitre II est sans doute le point D. À moins que la propriété de l'État ne soit confiée à une entité de propriété spécialisée (ou à une unité de coordination), il est notoirement difficile de garantir que la propriété est conduite de manière professionnelle et informée, sans parler du fait qu'elle doit être conduite sur une base pangouvernementale.

54. Selon la typologie généralement appliquée par le Groupe de Travail, les modèles actionnariaux peuvent globalement s'apparenter à l'un des types suivants (voire constituer des hybrides de ces types de modèles) : (i) un modèle centralisé dans lequel une entreprise publique est placée, en totalité ou pour une large part, sous la surveillance d'un organisme public ; (ii) un modèle fondé sur la coordination dans lequel un organisme de coordination impose une surveillance à l'échelle de l'ensemble du secteur public couvrant un portefeuille diversifié d'entreprises publiques ; (iii) un modèle actionnarial dual dans lequel deux organismes publics exercent conjointement les droits leur revenant en tant qu'actionnaires de chaque entreprise publique ; (iv) un modèle à voies multiples dans lequel deux (voire plusieurs) portefeuilles importants d'entreprises publiques sont placés sous la surveillance d'organismes distincts ; et (v) un modèle actionnarial décentralisé dans lequel chaque ministère assure la surveillance des entreprises publiques relevant de sa compétence. La figure 5.4 présente une ventilation de 36 pays (dont 33 Adhérents) en fonction de ces modèles de propriété

55. La figure introduit une catégorie supplémentaire "centralisé avec exceptions" pour désigner les pays qui ont essentiellement centralisé leur fonction de propriété, mais où un petit nombre d'entreprises publiques importantes restent en dehors de la structure centrale.

Graphique 5.4. Modèles de propriété de l'État dans 36 pays



Source : OCDE (2020a), OCDE (2020c) et OCDE (2018a).

56. Selon l'analyse de la publication de l'OCDE (2020c) basée sur un questionnaire et des informations supplémentaires glanées auprès de l'OCDE (2020a) et de l'OCDE (2018a), il y a une convergence claire et continue vers la centralisation ou la coordination de la fonction de propriété de l'État, ce qui est conforme aux recommandations des Lignes directrices. La moitié des pays examinés (18 sur 36) ont confié les droits de propriété et les responsabilités de l'État à une seule entité par le biais de simplifications et de réaffectations des fonctions de propriété. En outre, six pays ont mis en place des unités de coordination, ce qui, comme mentionné ci-dessus, est également conforme à la Recommandation. L'encadré 5.6 donne un exemple d'organisme central de propriété établi de longue date.

Encadré 5.6. L'agence centrale de l'État français en matière d'actionnariat public

En France, l'Agence des participations de l'État (APE) a été créée en 2003 afin de séparer les différents rôles que le gouvernement avait assumés dans ses relations avec les entreprises publiques en tant qu'actionnaire, client et régulateur. L'APE est un service de l'administration centrale dont le rôle est d'exercer la mission de l'État actionnaire, à distinguer d'un rôle de contrôle ou de régulation exercé par d'autres administrations. L'APE est un service à compétence nationale qui dépend directement du ministre de l'économie et des finances.

L'APE assure le contrôle des actionnaires de 88 entreprises publiques ou à capitaux publics (la liste des entreprises est établie par un décret gouvernemental) ainsi que de leurs filiales. L'État actionnaire nomme un ou plusieurs administrateurs au conseil d'administration des entités de ce portefeuille. Un certain nombre de petites entreprises ne sont pas contrôlées par l'APE, mais il s'agit pour la plupart d'entreprises publiques axées sur la réalisation d'objectifs de politique publique supervisés par des ministères qui ont compétence sur leurs secteurs d'activité.

L'APE emploie 55 personnes et dispose d'un budget annuel de 12,4 millions d'euros. L'APE gère les comptes du budget de l'État pour toutes les recettes et dépenses liées aux participations financières de l'État, à l'exception des dividendes des entreprises du portefeuille de l'APE qui sont versés directement au budget général de l'État.

Comme toute administration et tout responsable de programme budgétaire, l'APE est soumis au contrôle parlementaire, qui s'exerce notamment lors de la préparation des budgets fiscaux. Il est également soumis au contrôle de la Cour des comptes dans le cadre de ses différentes fonctions. En outre, les entreprises individuelles du portefeuille de l'APE peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes.

Source : Contribution des autorités françaises adressée à l'OCDE (2020c).

57. Parmi les pays qui n'ont pas mis en œuvre cette partie de la Recommandation, le modèle de propriété le plus répandu (que l'on retrouve dans six pays) est la décentralisation. Il est intéressant de noter que ces pays comptent parmi les plus grandes économies de l'OCDE. Inversement, les membres de l'OCDE plus récents et d'autres Adhérents ont généralement mis en œuvre cette partie de la Recommandation, ce qui reflète peut-être des pressions économiques et politiques plus fortes en faveur de la réforme. Quatre autres pays déclarent avoir des modèles de double propriété. Dans la pratique, la séparation entre les activités doubles et centralisées est parfois floue : dans tous les pays, le Trésor national exerce un certain degré d'influence sur les résultats financiers des entreprises publiques, de sorte qu'en pratique, il peut être laissé à la discrétion des répondants à chaque questionnaire de décider si le niveau de propriété "double" est atteint ou non.

Conclusion

58. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre II de la Recommandation a été **partiellement mis en œuvre** par les Adhérents. Une majorité d'Adhérents ont, dans une certaine mesure, centralisé leur fonction de propriété, mais il faut reconnaître que nombre des cadres de propriété les moins avancés se trouvent dans les plus grandes économies des pays membres de l'OCDE. Les tendances actuelles vont dans le sens d'une centralisation et d'une professionnalisation accrues de la fonction de propriété de l'État. À l'avenir, il semble probable qu'à moyen terme, la note pourrait être portée à "largement mis en œuvre", en particulier si de nouveaux pays continuent à demander l'adhésion à la Recommandation et entreprennent des réformes conformément aux recommandations des examens des entreprises publiques.

Chapitre III

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

60. Lorsque les entreprises publiques exercent des activités économiques, il est communément admis que ces activités doivent être menées de telle manière que ces entreprises ne soient ni indument avantagées, ni indument désavantagées par rapport à d'autres entreprises publiques ou à des entreprises privées. Le consensus est moins net à propos de la manière d'arriver dans la pratique à garantir l'égalité des conditions de concurrence, en particulier lorsque les entreprises publiques exercent des activités économiques tout en poursuivant parallèlement des objectifs de politique publique significatifs. Outre les défis spécifiques tels que la garantie d'un traitement financier, réglementaire et fiscal égal, d'autres questions plus générales se posent, notamment l'identification du coût des activités de service public et, lorsque cela est possible, la séparation des activités économiques et des objectifs de politique publique. Le Groupe de Travail recommande que la publication intitulée *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business* (en anglais uniquement) (OCDE, 2012) serve de source d'inspiration aux instances de réglementation et aux responsables de l'action publique.

Encadré 5.7. Les entreprises publiques sur le marché

- A. Il convient d'opérer une distinction claire entre la fonction d'actionnaire et les autres missions qui incombent à l'État et qui sont susceptibles d'influencer les conditions dans lesquelles les entreprises publiques exercent leurs activités, en particulier en matière de réglementation du marché.
- B. Les parties prenantes et autres parties intéressées, y compris les créanciers et les concurrents, doivent pouvoir bénéficier de mécanismes de recours efficaces reposant sur des procédures judiciaires ou arbitrales impartiales s'ils estiment que leurs droits n'ont pas été respectés.
- C. Lorsqu'une entreprise publique exerce des activités économiques et en même temps poursuit des objectifs de politique publique, elle doit continuer d'observer des normes très strictes en matière de transparence et de diffusion de l'information sur la structure de ses coûts et de ses recettes, de façon à permettre leur affectation à ses principaux domaines d'activité.
- D. Les coûts imputables aux objectifs de politique publique doivent être financés par l'État et portés à la connaissance du public.
- E. En principe, les entreprises publiques qui exercent des activités économiques ne doivent pas échapper à l'application de la législation, des codes des impôts et des réglementations de portée

générale. Les lois et réglementations ne doivent pas créer une discrimination induite entre les entreprises publiques et leurs concurrents sur le marché. La forme juridique des entreprises publiques devrait permettre à leurs créanciers de faire valoir leurs droits et d'engager des procédures de faillite.

- F. Les activités économiques exercées par des entreprises publiques doivent être soumises aux conditions du marché pour ce qui est de l'accès aux capitaux d'emprunt et aux fonds propres.⁸
- G. Lorsque des entreprises publiques prennent part à la passation de marchés publics, que ce soit en tant qu'acheteurs ou en tant que soumissionnaires, la procédure suivie doit être ouverte à la concurrence et non discriminatoire et encadrée par des normes de transparence adéquates.

Source: OCDE (2015a).

61. Les questions couvertes par le chapitre III sont l'un des domaines dans lesquels les progrès les moins récents sont signalés. L'OCDE (2020a) a constaté que moins d'un quart des Adhérents inclus dans cette publication avaient des changements à signaler. D'ailleurs, les changements qui se sont produits n'avaient pour la plupart qu'un impact limité. La plupart des changements qui sont intervenus concernent les règles de passation des marchés publics qui affectent, d'une part, les marchés passés par les entreprises publiques et, d'autre part, le rôle des entreprises publiques en tant que fournisseurs d'autres institutions du secteur public. Un certain nombre de pays européens ont entrepris de renforcer ou de clarifier les lois existantes, et d'autres sont en train d'entreprendre une refonte majeure de leur cadre juridique pour les marchés publics (OCDE, 2020d).

Données d'observation sur les pratiques ayant cours actuellement

62. L'absence de progrès récents s'explique en grande partie par le fait que nombre des recommandations formulées au chapitre III ont déjà été largement mises en œuvre. Vingt-six des Adhérents à la Recommandation font partie de l'Union européenne ou font l'objet d'accords d'association avec le marché unique de l'UE. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État, par exemple, contribuent largement à garantir des conditions de concurrence équitables sur le marché européen, en particulier au regard des Points C, D, E et G du chapitre III. S'agissant du Point F, elles ne prohibent pas les crédits bonifiés aux entreprises publiques – ni à aucune autre entreprise – exerçant des activités économiques. Toutefois, il existe peu de garanties pour s'assurer que les entreprises publiques n'opèrent pas à des taux de rendement faibles et/ou ne bénéficient pas de prêts à faible taux d'intérêt de la part de prêteurs commerciaux percevant une garantie implicite de l'État pour les entreprises publiques.

63. Un nombre restreint mais croissant de pays européens ont en outre établi un engagement national en faveur de la neutralité concurrentielle et ont habilité des agences de la concurrence à superviser cet engagement (OCDE, 2018a). Cela présente l'avantage de fournir des procédures plus rapides, plus proactives et moins coûteuses que les mécanismes de plainte relativement complexes de l'UE. En dehors de l'Europe, le pays le plus performant à cet égard est sans aucun doute l'Australie, qui a inscrit un engagement de neutralité concurrentielle dans les lois fédérales et celles des États, et a mis en place un mécanisme de plaintes bien doté en ressources pour le faire respecter. L'approche de l'Australie a servi de point de départ aux travaux originaux de l'OCDE sur la neutralité concurrentielle (OCDE, 2012) qui ont inspiré les révisions du chapitre III en 2015. Un aperçu du modèle australien figure dans l'encadré 5.8.

⁸ Les alinéas figurant sous le point F dans la Recommandation n'ont pas été repris dans l'encadré.

Encadré 5.8. Neutralité concurrentielle en Australie

En Australie, le concept de neutralité concurrentielle cherche à traiter tous les "avantages spéciaux" comme un concept unique. Les principes de neutralité concurrentielle ont été établis dans le cadre d'un accord entre tous les gouvernements australiens signé en 1994, appelé "Competition Principles Agreement", administré par le Conseil national de la concurrence. La mise en œuvre est soutenue par un mécanisme de plaintes situé auprès de la Commission australienne de la productivité.

1. La politique de neutralité concurrentielle a pour objectif l'élimination des distorsions dans l'affectation des ressources induites par la détention, par la puissance publique, d'entités exerçant des activités commerciales importantes : les entreprises publiques ne doivent pas jouir d'un avantage concurrentiel net du simple fait qu'elles relèvent du secteur public. Ces principes s'appliquent uniquement aux activités commerciales des entités publiques, et non aux activités non commerciales et à but non lucratif de ces entités.
2. Chaque partie est libre de déterminer son propre programme pour la mise en œuvre des principes de neutralité concurrentielle.
3. Une partie peut demander au Conseil de l'aider à mettre en œuvre les principes de neutralité concurrentielle. Le Conseil peut fournir cette assistance conformément au programme de travail du Conseil.
4. Sous réserve de la clause (6), pour les entreprises publiques importantes qui sont classées comme "entreprises commerciales publiques" et "entreprises financières publiques" dans la classification des statistiques financières des administrations publiques :
 - a) les parties adopteront, le cas échéant, un modèle de corporatisation pour ces entreprises publiques (en notant qu'une approche possible de la corporatisation est le modèle développé par le comité intergouvernemental responsable du suivi des performances nationales du GTE) ; et
 - b) les parties imposeront aux entreprises publiques : i) des taxes complètes du Commonwealth, des États et des territoires ou des systèmes fiscaux équivalents ; ii) des frais de garantie de la dette visant à compenser les avantages concurrentiels fournis par les garanties publiques ; et iii) les réglementations auxquelles les entreprises du secteur privé sont normalement soumises, telles que celles relatives à la protection de l'environnement et aux processus de planification et d'approbation, sur une base équivalente à celle des concurrents du secteur privé.

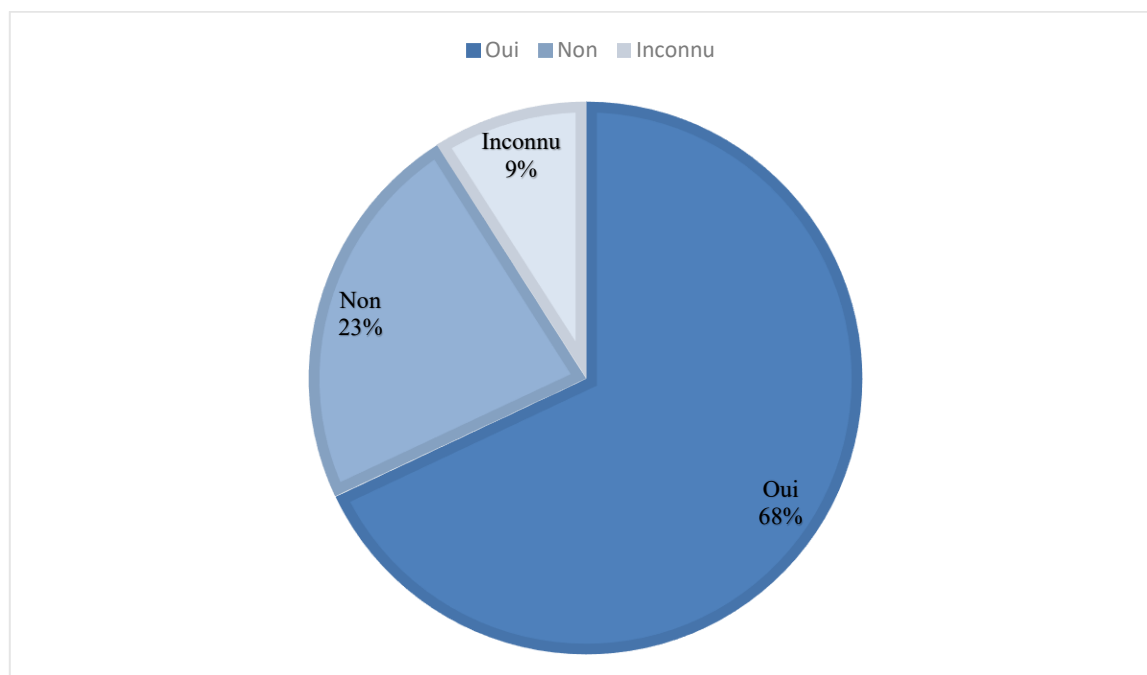
Source : OCDE (2010).

64. En ce qui concerne certains autres aspects du chapitre III, le compendium a fait état des résultats d'une vaste enquête menée auprès de 44 pays répondants, dont 36 sont actuellement des Adhérents à la Recommandation. Les Lignes directrices impliquent que, pour que le chapitre III soit pleinement mis en œuvre, les entreprises publiques chargées d'obligations de politique publique (précédemment appelées "objectifs non commerciaux") doivent recevoir une compensation adéquate pour le coût de ces obligations, faute de quoi elles subissent un désavantage concurrentiel. La figure 5.5 montre que plus des deux tiers des répondants (30 pays) ont mis en œuvre cette Recommandation, tandis que 23 % (10 pays) ne l'ont pas fait. Le fait que 9 % (4 pays) ne savaient pas trop comment répondre reflète probablement la difficulté de déterminer si les conditions d'exploitation établies par la législation et la réglementation (par exemple, les obligations de service universel auxquelles sont soumises de nombreuses entreprises de services publics),

qui ne sont généralement pas compensées, peuvent être considérées comme des obligations de service public.

Graphique 5.5. Compensation versée aux entreprises publiques au titre de leurs obligations de service public

Pourcentage de pays ayant répondu Oui, Non et Inconnu



Source : OCDE (2018a)

65. Une enquête plus limitée sur les conditions de financement des entreprises publiques a été entreprise en 2013 (OCDE, 2014) et mise à jour par la suite dans le Recueil. Elle a permis de faire le point sur les pratiques de 21 pays ayant répondu à l'enquête, tous Adhérents à la Recommandation (Tableau 5.1)⁹. Parmi les répondants, près de la moitié ont établi des Lignes directrices générales pour la structure du capital de leurs entreprises publiques. Il s'agit souvent d'objectifs de ratios dette/capitaux propres, de taux de rendement conformes au marché et de politiques de dividendes. Huit autres pays n'ont pas de lignes directrices générales de ce type, mais appliquent des règles à certaines entreprises publiques. Quatre des Adhérents opèrent pleinement sur une base ad hoc à cet égard.

⁹ Le tableau doit être interprété avec prudence. Elle établit probablement une image globale trop positive, puisque les répondants à l'enquête sur laquelle l'OCDE (2014) est basée sont pour la plupart des pays perçus comme ayant des normes élevées de gouvernance des entreprises d'État.

Tableau 5.1. Approches nationales de la structure du capital des entreprises publiques

Approche de la structure du capital	Nombre de pays :	Dont :			
		Possibilité de garantie de prêt par l'État	Dispose d'un mécanisme permettant d'éviter les crédits préférentiels	Objectifs de taux de rendement	Lignes directrices sur les dividendes
Lignes directrices sur la structure du capital	9	1	4	8	8
Objectifs de bilan dans certains cas	8	3	-	4	5
Décisions prises au cas par cas	4	1	-	-	-

Source : OCDE (2018a) et OCDE (2014).

66. Le tableau indique que l'établissement de Lignes directrices générales pour la structure du capital, bien qu'il ne soit pas directement visé par les Lignes directrices, doit être considéré comme une bonne pratique. Seuls les pays ayant une telle approche globale (quatre sur neuf) ont mis en place des mécanismes pour empêcher les entreprises publiques de bénéficier de conditions de crédit préférentielles de la part de prêteurs non étatiques. En outre, la quasi-totalité des neuf pays ont mis en place des mécanismes pour garantir des taux de rendement et de dividendes cohérents avec le marché, alors que ce n'est le cas que pour la moitié des pays qui appliquent une approche partielle, et aucun des pays qui fonctionnent sur une base ad hoc.

Conclusion

67. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre III de la Recommandation a été **largement mis en œuvre** par les Adhérents. Une forte majorité des Adhérents appliquent à leurs entreprises publiques des règles en matière d'aide publique donnant corps, moyennant certes quelques exceptions notables, à nombre des dispositions essentielles contenues dans ce chapitre. Un nombre croissant de pays soutiennent ces règles par des mécanismes spécifiques visant à garantir leur application.

Chapitre IV

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

69. Il est dans l'intérêt de l'État de veiller à ce que, dans toutes les entreprises où il a une participation, les actionnaires minoritaires soient traités avec équité. La réputation de l'État dans ce domaine aura une influence sur la capacité de l'entreprise publique d'attirer des financements extérieurs et sur la valorisation de l'entreprise. L'État doit donc veiller à ce que les autres actionnaires ne le considèrent pas comme un propriétaire opaque, imprévisible et injuste. Il doit au contraire se comporter de manière exemplaire et respecter les meilleures pratiques en matière de traitement des actionnaires minoritaires. À cet égard, les principes de gouvernement d'entreprise du G20/OCDE, dont les Lignes directrices sont complémentaires et qui s'appliquent dans leur intégralité à la gouvernance des entreprises publiques, revêtent une importance particulière (comme indiqué au chapitre IV, point A, de la Recommandation).

70. Selon le chapitre 2 des Principes, un régime de gouvernance d'entreprise doit protéger les droits des actionnaires et faciliter leur exercice, et assurer un traitement équitable de tous les actionnaires, y

compris les actionnaires minoritaires et étrangers. Tout actionnaire doit avoir la possibilité d'obtenir la réparation effective de toute violation de ses droits.

Encadré 5.9. Égalité de traitement des actionnaires et autres investisseurs extérieurs

- A. L'État doit s'employer à faire appliquer pleinement les Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE lorsqu'il n'est pas le seul actionnaire des entreprises publiques, et de toutes les sections applicables aux entreprises publiques lorsqu'il en est le seul actionnaire¹⁰.
- B. Toutes les entreprises publiques cotées et, lorsque cela est possible, les entreprises publiques non cotées doivent adhérer aux codes nationaux de gouvernance d'entreprise.
- C. Lorsque les entreprises publiques sont tenues de poursuivre des objectifs de politique publique, toutes les parties prenantes autres que l'État doivent avoir accès à tout moment aux informations utiles relatives à ces objectifs.
- D. Lorsqu'une entreprise publique s'engage dans des projets en coopération, notamment des co-entreprises et des partenariats public-privé, la partie contractante doit veiller à ce que les droits contractuels soient respectés et à ce que les différends soient réglés en temps opportun et avec impartialité.

Source: OCDE (2015a).

71. La question de la protection des actionnaires n'est généralement pas spécifique aux entreprises publiques. Les entreprises publiques dont les actions peuvent être achetées par des investisseurs non étatiques ont presque toujours une forme de société standard comme les sociétés par actions ou les sociétés à responsabilité limitée. Ils sont soumis à la législation nationale, y compris les lois sur les valeurs mobilières et les sociétés, conçue pour protéger les investisseurs minoritaires. La plupart des actions de ces entreprises publiques sont également négociées sur des bourses réglementées, ce qui les soumet à la réglementation des valeurs mobilières et aux règles du marché boursier.

72. En outre, le chapitre IV n'est pas particulièrement préoccupant dans la plupart des pays Adhérents, pour la raison qu'ils n'ont pas invité d'investisseurs minoritaires à participer à la capitalisation de leurs entreprises publiques. Selon un inventaire des paysages nationaux des entreprises publiques, seuls 11 Adhérents ont plus de deux entreprises publiques qui sont cotées en bourse (OCDE, 2017). Il convient de noter que ce chapitre s'applique également aux entreprises publiques qui ont émis d'autres instruments que des actions ordinaires, comme des obligations d'entreprise cotées en bourse. Cette pratique n'a pas été étudiée en détail par le Groupe de Travail, mais on sait qu'au moins deux pays où les entreprises publiques ne sont pas cotées en bourse ont offert des obligations d'entreprise au public.

73. **Développements récents.** Selon l'étude 1, environ la moitié des personnes interrogées ont constaté des changements dans les pratiques concernant le traitement équitable des actionnaires des entreprises publiques. Ils l'ont fait principalement en soumettant les entreprises publiques, en tout ou en partie, aux codes nationaux de gouvernance d'entreprise (ou aux codes spécifiques aux entreprises publiques, le cas échéant), ou en renforçant les dispositions des codes auxquels les entreprises publiques étaient déjà soumises. En outre, deux Adhérents ont mis en œuvre des dispositions spécifiques pour garantir que l'État n'ait pas accès aux informations sur les entreprises des entreprises publiques à participation majoritaire, de préférence aux autres actionnaires.

74. **Le paysage de la gouvernance d'entreprise.** Un rapport publié récemment par le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise fait le point sur la mise en œuvre de la Recommandation relative aux Principes de gouvernance d'entreprise, y compris en ce qui concerne la protection des droits des actionnaires

¹⁰ Les alinéas figurant sous le point A dans la Recommandation n'ont pas été repris dans l'encadré.

[[DAF/CA/CG\(2020\)6/REV1](#)]. Cet examen s'appuie sur un inventaire complet des pratiques de gouvernement d'entreprise dans 49 juridictions, dont 38 Adhérents à la Recommandation (OCDE, 2019b). Il couvre un certain nombre de sujets d'intérêt général concernant les sociétés cotées en bourse qui peuvent présenter un intérêt plus limité pour l'OCDE. Par exemple, l'accès à la participation et au vote aux assemblées d'actionnaires est d'un grand intérêt général ; cependant, lorsqu'une entreprise est classée comme entreprise publique, cela implique nécessairement la présence de l'État en tant que détenteur de bloc dominant capable d'imposer sa volonté par le biais du processus de vote.

75. Inversement, les mécanismes de protection des intérêts des actionnaires minoritaires sont au cœur de la mise en œuvre du chapitre IV de la Recommandation. Plus précisément, les principes du G20/OCDE contiennent des recommandations concernant les transactions entre parties liées qui, si elles sont correctement mises en œuvre, contribueront grandement à protéger les investisseurs minoritaires dans les entreprises publiques. Les transactions effectuées avec des parties liées doivent être approuvées et réalisées selon des modalités qui garantissent une gestion adéquate des conflits d'intérêts et protègent les intérêts de la société et de ses actionnaires.

76. Selon les conclusions présentées dans le document [[DAF/CA/CG\(2020\)6/REV1](#)], les transactions avec des parties liées sont généralement visées par diverses mesures associées, dont l'approbation par le conseil d'administration, l'approbation par les actionnaires et la divulgation obligatoire. Les dispositions prévoyant l'approbation de ces transactions par le conseil d'administration sont courantes ; deux tiers des juridictions étudiées imposent ou recommandent l'approbation de certains types de transactions effectuées avec des parties liées par le conseil d'administration. Dans la plupart des cas, les membres du conseil d'administration ayant un lien avec la transaction considérée doivent s'abstenir de participer au vote la concernant. La plupart des juridictions imposent également que les administrateurs indépendants jouent un rôle spécifique dans l'examen des modalités de ces transactions. Une évaluation formelle et indépendante est exigée ou préconisée dans 14 juridictions. L'approbation des actionnaires est exigée dans 27 juridictions (55 %), mais cette obligation se limite souvent aux transactions importantes et à celles qui ne sont pas réalisées aux conditions du marché. Certaines juridictions ont instauré des mécanismes de déclenchement spécifiques pour l'examen des transactions de ce type par les actionnaires.

Conclusion

77. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre IV de la Recommandation a été **largement mis en œuvre** par les Adhérents. Cela repose principalement sur trois observations. Premièrement, dans un tiers seulement des pays Adhérents, la participation minoritaire dans les entreprises publiques est un problème de gouvernance important. Deuxièmement, lorsqu'il y a des participations minoritaires, les sociétés en question sont pour la plupart cotées en bourse et soumises aux mêmes lois sur les valeurs mobilières, règlements et codes de gouvernance d'entreprise que les sociétés privées dans des circonstances similaires. Troisièmement, en ce qui concerne la protection globale des investisseurs dans les entreprises privées, le Comité sur la Gouvernance d'Entreprise a constaté que les dispositions pertinentes des principes du G20 et de l'OCDE sont largement respectées.

Chapitre V

78. **Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises** *La politique d'appropriation par l'État devrait reconnaître pleinement les responsabilités des entreprises publiques envers les parties prenantes et leur demander de rendre compte de leurs relations avec ces dernières. Elle doit préciser les attentes de l'État.*

79. Les entreprises publiques devraient reconnaître l'importance des relations avec les parties prenantes pour la création d'entreprises durables et financièrement saines. Les relations avec les parties

prenantes sont particulièrement importantes, parce qu'elles peuvent être déterminantes pour la réalisation des éventuelles obligations de service public, le cas échéant, et parce que les entreprises publiques exercent quelquefois un impact déterminant 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. Les entreprises publiques doivent donc, en concertation avec l'entité actionnaire publique, élaborer des politiques à l'égard des parties prenantes et les rendre publiques par des moyens adéquats.

Encadré 5.10. Relations avec les parties prenantes et responsabilité des entreprises

- A. Les pouvoirs publics, l'entité actionnaire et les entreprises publiques elles-mêmes doivent reconnaître et respecter les droits des parties prenantes définis par la loi ou par des accords mutuels.
- B. Les entreprises publiques cotées ou les grandes entreprises publiques doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, y compris, lorsque cela est souhaitable et faisable, avec les salariés, les créanciers et les communautés concernées.
- C. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent élaborer, appliquer, suivre et rendre publics les dispositifs de contrôle interne et les programmes ou mesures de déontologie et de conformité qui sont mis en place, y compris ceux qui concourent à la prévention de la fraude et de la corruption. Ceux-ci doivent s'inspirer des normes nationales en vigueur, être conformes aux engagements internationaux, et s'appliquer aux entreprises publiques et à leurs filiales.
- D. Les entreprises publiques doivent observer des normes strictes en matière de conduite responsable des entreprises. Les attentes de l'État sur ce plan doivent être portées à la connaissance du public et les mécanismes de mise en œuvre doivent être clairement établis.
- E. Les entreprises publiques ne doivent pas être utilisées pour financer des activités politiques. Les entreprises publiques ne doivent pas contribuer elles-mêmes au financement d'une campagne politique.

Source: OCDE (2015a).

Les progrès réalisés ces dernières années

80. Un tiers des 31 pays étudiés dans le cadre de l'étude 1 (dont 30 sont des Adhérents) ont réalisé des progrès importants au cours des 5 dernières années en matière de pratiques nationales concernant les relations avec les parties prenantes et la conduite responsable des entreprises grâce à la mise en place de politiques, d'exigences et d'attentes gouvernementales concernant la conduite responsable des entreprises (RBC), qu'elles concernent spécifiquement leurs entreprises publiques ou qu'elles soient applicables à toutes les entreprises, y compris les entreprises publiques (OCDE, 2020a).

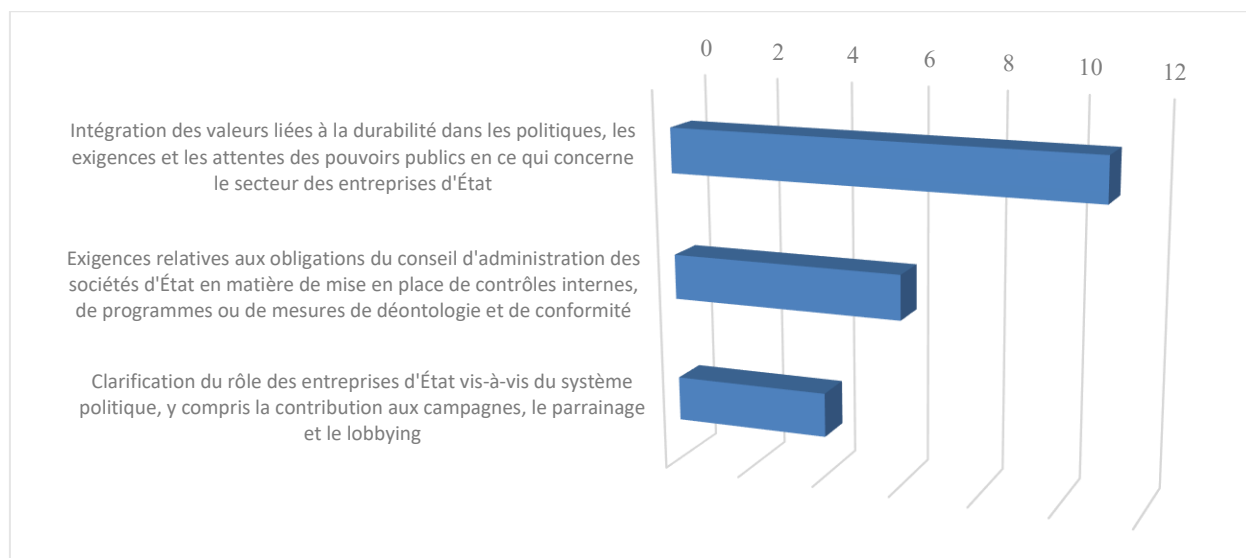
81. Si la plupart des pays étudiés ne disposent pas encore d'un cadre politique complet pour mettre en œuvre le RBC dans le secteur des entreprises publiques, un tiers des pays étudiés ont pris des mesures progressives pour améliorer les pratiques de RBC en mettant en place de nouvelles exigences en matière de contrôles internes, d'éthique et de programmes de conformité (OCDE, 2020a). Ces changements ont généralement entraîné un alignement plus marqué des pratiques nationales sur les normes du chapitre V de la Recommandation.

82. Il est à noter qu'un tiers des pays étudiés ont intégré des objectifs de développement durable dans leurs politiques d'appropriation afin de permettre la divulgation publique des attentes en matière de valeurs

liées au développement durable et la mise en place de mécanismes favorables à leur mise en œuvre. Quelques exemples de ces bonnes pratiques (sans préjudice de la question de savoir si elles peuvent être considérées comme des "meilleures pratiques") sont décrits dans l'encadré 5.7. En outre, un cinquième des pays étudiés ont instauré des obligations pour les conseils d'administration des entreprises publiques en matière d'établissement de programmes ou de mesures d'éthique et de conformité (voir figure 5.6). Cela indique que la prise de conscience de l'importance de la RBC en tant que question commerciale essentielle s'est accrue ces dernières années. Entre autres, la pression croissante en faveur de la responsabilité et de la transparence dans toutes les formes de comportement des entreprises soutient les innovations et les améliorations des pratiques des entreprises publiques.

83. Toutefois, seul un quart des Adhérents divulguent les coûts liés aux obligations et responsabilités qu'une entreprise publique est tenue d'assumer en termes de services publics et de conduite responsable des affaires dans leurs rapports globaux (OCDE, 2018a). Il est important de noter que tous les coûts liés aux obligations et responsabilités qu'une entreprise publique est tenue d'assumer en termes de services publics et de conduite responsable des affaires doivent être couverts de manière transparente. Pour garantir l'efficacité, il est important d'assurer une coordination entre la politique générale de durabilité et les objectifs spécifiques des entreprises publiques et de créer des conditions de concurrence équitables entre les acteurs privés.

Graphique 5.6. Comment les pays ont encouragé la conduite responsable dans le secteur des entreprises publiques (nombre de pays)



Note : Les données sont basées sur un échantillon de 30 pays. Il indique les changements politiques importants que les gouvernements ont apportés en ce qui concerne le commerce responsable dans le secteur des entreprises publiques au cours de la période 2013-2018.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir de OCDE (2020a).

Encadré 5.11. Pratiques nationales pertinentes pour l'amélioration du RBC dans le secteur des entreprises publiques

- La politique **finlandaise** en matière d'actionnariat public ["Résolution du gouvernement sur la politique de propriété de l'État du 13 mai 2016"] attend clairement des entreprises qu'elles donnent l'exemple en matière de leadership des valeurs et de responsabilité sociale des entreprises dans le cadre des valeurs de l'entreprise et exige d'elles qu'elles "contribuent au développement et au renouvellement à long terme de la société".
- En 2018, le gouvernement **coréen** a désigné les "institutions publiques comme moteur de la réalisation des valeurs sociales" et les a incluses parmi les 100 principales tâches nationales du plan administratif quinquennal du gouvernement. Elle a établi un groupe d'indicateurs pour suivre les performances des entreprises publiques et des nouvelles institutions publiques, en ce qui concerne les droits de l'homme, la gestion éthique, la sécurité au travail, la conservation de l'environnement et l'intégration sociale.
- En **Suisse**, le Conseil fédéral a publié en 2015 une prise de position officielle sur la responsabilité sociale des entreprises ["RSE - Position et Plan d'Action du Conseil Fédéral"]. Il stipule que la Confédération suisse doit servir de modèle, notamment lorsqu'elle exerce des droits de propriété sur des entreprises publiques.
- En **Nouvelle-Zélande**, la loi sur les entreprises publiques exige de chaque entreprise publique qu'elle fasse preuve d'un sens de la responsabilité sociale en tenant compte des intérêts de la communauté dans laquelle elle opère et en s'efforçant de les satisfaire ou de les encourager lorsqu'elle en a la possibilité. Les entreprises publiques sont censées formuler des objectifs de RSE et en rendre compte sur un pied d'égalité avec les objectifs financiers.
- En **Suède**, en 2016, le niveau d'ambition des travaux des entreprises publiques dans le domaine des entreprises durables a été relevé par l'inclusion de l'agenda 2030 des Nations unies, qui comprend 17 objectifs mondiaux de développement durable, dans la politique de propriété de l'État. Toutes les entreprises publiques suédoises sont tenues d'analyser les objectifs mondiaux et d'identifier les objectifs sur lesquels l'entreprise publique a un impact et auxquels elle contribue par ses activités.

Source : OCDE (2020a), OCDE (2020c).

Données d'observation sur les pratiques ayant cours actuellement

84. Un cadre politique pour la promotion et l'habilitation de la RBC dans le secteur des entreprises publiques est, à bien des égards, similaire à un cadre habilitant pour la gouvernance d'entreprise en général. Cela comprend un engagement fort du gouvernement en matière de RBC, tant au niveau du gouvernement qu'au niveau des entreprises ; des efforts concrets pour mettre en œuvre les normes de RBC au niveau des entreprises publiques (y compris des politiques de prévention et d'éradication de la corruption) ; une capacité institutionnelle adéquate pour concevoir, mettre en œuvre et contrôler les performances de la RBC ; et des politiques qui soutiennent et encouragent la RBC dans le secteur des entreprises publiques. Les entreprises publiques elles-mêmes peuvent par exemple mettre en œuvre la Recommandation relative aux orientations en matière de diligence raisonnable concernant les RBC. La mise en œuvre des recommandations dans ce guide peut aider les entreprises à éviter ou atténuer les effets négatifs dans le domaine des ressources humaines, des droits de l'homme, de l'environnement, de la corruption, des consommateurs et de la gouvernance d'entreprise, pouvant être associés à leurs activités, à leurs chaînes d'approvisionnement et à leurs relations d'affaires.

85. La diversité des pratiques du RBC dans le secteur des entreprises publiques dans les pays membres reflète les dispositions institutionnelles pour la gouvernance des entreprises publiques, les différentes exigences législatives, réglementaires ou politiques, et si les pratiques du RBC dans le secteur des entreprises publiques sont incitées. Malgré une prise de conscience forte et croissante des avantages du RBC, assurer le RBC dans le secteur des entreprises publiques reste un défi pour de nombreux pays membres. Il reste encore beaucoup à faire pour mettre en œuvre la RBC, les normes de gouvernance, de responsabilité et de transparence, les systèmes de gestion des performances tels que définis dans la Recommandation, ainsi que les Lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (Lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales).

86. Dans certains pays membres, la qualité et la crédibilité des pratiques de RBC des entreprises publiques sont limitées par l'absence de systèmes de contrôle interne solides qui sont essentiels pour surveiller le respect des lois et des règlements et signaler toute irrégularité au conseil d'administration. Le fait d'établir des attentes claires quant à la mise en œuvre par les entreprises publiques d'un système de diligence raisonnable fondé sur les risques peut contribuer à garantir l'équilibre des pouvoirs au sein de l'entreprise publique et, de plus en plus, à améliorer la réalisation d'audits indépendants de ces activités par des parties externes engagées par les entreprises publiques.

87. Les Lignes directrices pour les entreprises publiques impliquent que la mise en œuvre des questions couvertes par le chapitre V peut être considérablement facilitée par la mise en œuvre des questions couvertes par le chapitre II et le chapitre VI. La centralisation de la fonction de propriété peut contribuer à renforcer et à mobiliser les compétences pertinentes pour les questions relatives à la RBC, car elle nécessite l'organisation de groupes d'experts sur des questions essentielles à l'amélioration de la RBC, telles que les rapports financiers, la divulgation, la gestion des performances ou la nomination au conseil d'administration. Dans le même temps, les gouvernements peuvent améliorer considérablement la transparence et la qualité de l'information financière des entreprises publiques en publiant chaque année un rapport global couvrant toutes les entreprises publiques. Le gouvernement pourrait clairement inclure les questions relatives au RBC dans la liste des éléments à divulguer. La RBC ne peut exister en l'absence de transparence. En l'absence de clarté sur les rôles sociétaux que les entreprises publiques sont censées jouer, la RBC pourrait devenir un bouclier contre la responsabilité des gestionnaires ou l'ingérence politique.

88. Les entités propriétaires devraient veiller à avoir accès à des informations pertinentes, précises et opportunes de la part des entreprises publiques et établir des processus efficaces pour contrôler régulièrement les performances. Une meilleure pratique appelle l'adoption d'un mécanisme formel qui implique l'élaboration d'indicateurs de performance clés pouvant mesurer la qualité des pratiques de RBC, complété par un mécanisme informel comprenant des réunions avec les conseils d'administration des entreprises publiques pour discuter des performances. Dans la mesure où toutes les entreprises publiques sont dotées d'un conseil d'administration, celui-ci devrait se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique en RBC.

Conclusion

89. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre V de la Recommandation a été **partiellement mis en œuvre** par les Adhérents. Cette conclusion s'appuie sur trois observations. Tout d'abord, seul un tiers des Adhérents a constaté des progrès significatifs au cours des cinq dernières années dans les pratiques nationales concernant les relations avec les parties prenantes et la conduite responsable des affaires en mettant en place de nouvelles mesures pertinentes en matière de politiques de propriété, de contrôles internes, d'éthique et de programmes de conformité. Deuxièmement, la plupart des pays étudiés ne disposent pas encore d'un cadre politique global pour mettre en œuvre la RBC dans le secteur des entreprises publiques. Troisièmement, seul un quart des Adhérents divulguent les coûts liés aux obligations

et responsabilités qu'une entreprise publique est tenue d'assumer en termes de services publics et de conduite responsable des affaires dans leurs rapports globaux.

Chapitre VI

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

91. La transparence concernant les performances financières et non financières des entreprises publiques est essentielle pour renforcer la responsabilité des conseils d'administration et de la direction des entreprises publiques et pour permettre à l'État d'agir en tant que propriétaire informé. Lorsque l'on décide des exigences de déclaration et de divulgation pour les entreprises publiques, il faut tenir compte de la taille de l'entreprise et de son orientation commerciale. Par exemple, pour les entreprises publiques de petite taille qui ne sont pas engagées dans des activités de politique publique, les exigences de divulgation ne devraient pas être si élevées qu'elles confèrent effectivement un désavantage concurrentiel. À l'inverse, lorsque les entreprises publiques sont de grandes entreprises ou lorsque l'actionnariat public est principalement motivé par la réalisation d'objectifs de politique publique, les entreprises concernées doivent observer des normes particulièrement strictes de transparence et de diffusion de l'information. Le Groupe de Travail recommande que la publication *Responsabilité et transparence : un guide pour la propriété de l'État* (OCDE, 2011) serve de guide aux décideurs politiques.

Encadré 5.12. Divulgation et transparence

- A. Les entreprises publiques doivent présenter des informations significatives conformes aux normes rigoureuses en matière de diffusion d'information par les sociétés et couvrant des domaines intéressant particulièrement l'État actionnaire et le grand public, y compris en particulier les activités qu'elles exercent au service de l'intérêt général.¹¹
- B. Les états financiers annuels des entreprises publiques doivent être chaque année soumis à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément à des normes de qualité élevées. Les procédures spécifiques de contrôle de l'État ne se substituent pas à un audit externe indépendant.
- C. L'entité actionnaire doit diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises. Les bonnes pratiques exigent le recours à la communication via le Web afin de faciliter l'accès du grand public à ces informations.

Source: OCDE (2015a).

Les progrès réalisés ces dernières années

92. De nombreux pays ont fait d'importants progrès ces dernières années en ce qui concerne la mise en place de cadres juridiques et réglementaires visant à améliorer la responsabilité et les performances des entreprises publiques. Selon l'étude 1, environ deux tiers des 31 pays étudiés (dont 30 sont des Adhérents) ont introduit ou renforcé les exigences de divulgation et de transparence dans le secteur des entreprises publiques au cours des cinq dernières années, ce qui a permis d'aligner davantage les pratiques nationales sur les normes du chapitre VI de la Recommandation (OCDE, 2020a).

¹¹ Les alinéas figurant sous le point A dans la Recommandation n'ont pas été repris dans l'encadré.

93. Parmi les changements, on peut citer de nouvelles exigences concernant le rôle des comités d'audit dans les entreprises publiques, des précisions concernant le rôle de l'État dans la sélection des cabinets d'audit et, dans quelques pays, l'introduction d'un rapport global sur l'ensemble du portefeuille des entreprises publiques. Dans un sous-ensemble de pays, les exigences de divulgation sont plus strictes pour les entreprises publiques, sur la base d'orientations ou d'exigences supplémentaires définies dans les lois applicables.

94. Dans le même temps, la moitié des pays examinés ont mis en œuvre un degré plus élevé de coordination des politiques afin de centraliser davantage la fonction de propriété de l'État par le biais de simplifications et de réaffectations des fonctions de propriété, comme indiqué au chapitre I et au chapitre II de la Recommandation. La centralisation de la fonction de propriété a permis de renforcer et de mobiliser les compétences en matière d'information financière et non financière, car elle nécessite l'organisation de groupes d'experts sur ces questions. En particulier, les pays qui ont entrepris des examens des entreprises publiques ou qui ont fait l'objet d'un examen d'adhésion à l'OCDE ont largement mis en œuvre cette Recommandation pour améliorer les cadres politiques visant à renforcer la transparence et la divulgation dans le secteur des entreprises publiques.

Données d'observation sur les pratiques ayant cours actuellement

95. Presque tous les Adhérents ont établi des exigences et des obligations de divulgation spécifiques aux entreprises publiques, ainsi qu'une forme de système d'évaluation des performances des entreprises publiques, en élaborant des contrats de performance ou des indicateurs de performance. La fréquence des rapports dépend souvent de la taille et des activités d'une entreprise donnée.

96. Il est désormais pratique courante pour les Adhérents de disposer de normes d'audit et de comptabilité comparables à celles des sociétés cotées en bourse. Selon l'étude 2, les normes internationales d'information financière (IFRS) ou l'équivalent national prévalent souvent parmi les 27 pays examinés (dont 26 sont Adhérents), mais il convient de mentionner que certaines juridictions peuvent encore utiliser les normes comptables nationales en fonction de la taille et de la nature des activités d'une entreprise publique (OCDE, 2020b).

97. Il y a lieu de noter que pour les **pays de l'UE**¹², les normes comptables nationales doivent être alignées sur l'acquis communautaire et les normes internationales d'information financière pour garantir la qualité de l'information communiquée par les entreprises publiques dans le pays. L'obligation de soumettre les états financiers des entreprises publiques à un audit externe est très largement répandue puisque la plupart des pays (21 sur 27 pays examinés) posent des conditions concernant la rotation des auditeurs externes conformément aux règles prescrites (notamment pour toutes les économies de l'UE et de l'EEE¹³). Dans certains cas, les procédures d'audit de l'État complètent l'audit externe. Dans au moins 9 pays Adhérents, l'audit d'État est obligatoire sur une base annuelle en plus des contrôles internes et externes indépendants existants (OCDE, 2020b).

98. D'importants défis restent à relever. Il s'agit notamment de l'interférence de la propriété pour des raisons politiques, qui conduit à des lignes de responsabilité peu claires et à un manque de responsabilité

¹² Pour les États membres, les règles comptables doivent être conformes aux directives européennes applicables, et notamment garantir que la comptabilité est tenue conformément aux principes comptables internationaux, à partir d'informations fiables permettant de se faire une idée exacte et fidèle de la rentabilité de l'entreprise, de sa situation financière et de ses résultats, de ses actifs et participations et de ses projets futurs. Pour les sociétés cotées en bourse dans l'UE, les IFRS sont obligatoires. En outre, la rotation de l'auditeur est une exigence dans les juridictions de l'UE.

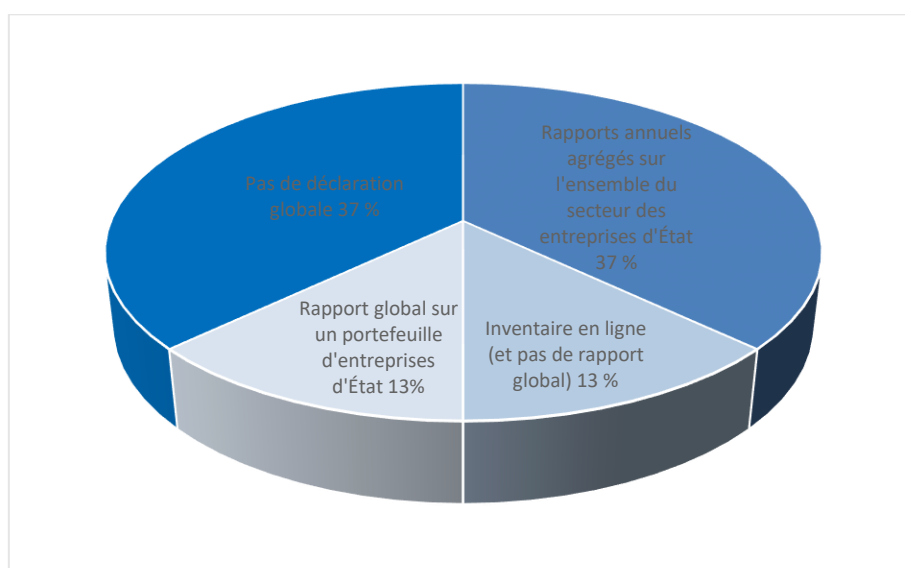
¹³ Il convient de noter que pour les économies de l'UE et de l'EEE, les pratiques d'audit sont déterminées par la Directive européenne concernant les contrôles légaux des comptes, applicable à l'ensemble des entités d'intérêt public, à savoir les sociétés cotées, les établissements de crédit, les entreprises d'assurance et autres entités désignées par les États membres comme entités d'intérêt public.

et à des pertes d'efficacité dans les opérations de l'entreprise. La direction générale est parfois étroitement liée aux pouvoirs exécutifs nationaux et, dans certains cas, des décisions importantes sont prises directement par le gouvernement, sans passer par la chaîne de décision des entreprises. L'un des exemples est le cas où les hommes politiques contournent les conseils d'administration des entreprises publiques pour nommer directement les PDG.

99. Il faut également reconnaître que, si les 54 pays examinés (dont 35 sont des Adhérents) d'un échantillon combinant le compendium, l'étude 2 et l'étude 3 ont tous mis en œuvre des mécanismes de divulgation d'informations financières et non financières concernant leurs entreprises publiques, seuls 63 % des gouvernements examinés fournissent ces informations de manière agrégée et cohérente en produisant ou en mettant en ligne une certaine forme de rapport agrégé sur les entreprises publiques (voir figure 5.7).

100. Ce chiffre reflète dans une certaine mesure les pratiques des non-Adhérents qui sont souvent limitées par la faiblesse des fonctions d'audit et de contrôle internes en raison de l'absence de corporatisation. En outre, dans ces pays, la collecte d'informations par les entreprises publiques reste souvent difficile en raison du manque d'infrastructures informatiques et de la mauvaise qualité des états financiers. 80 % des 35 Adhérents examinés ont déclaré qu'ils produisaient une forme de rapport global sur les entreprises publiques ou disposaient d'un inventaire en ligne qu'ils considéraient comme fonctionnellement équivalent.

Graphique 5.7. Approches nationales en matière de rapports agrégés dans 54 pays



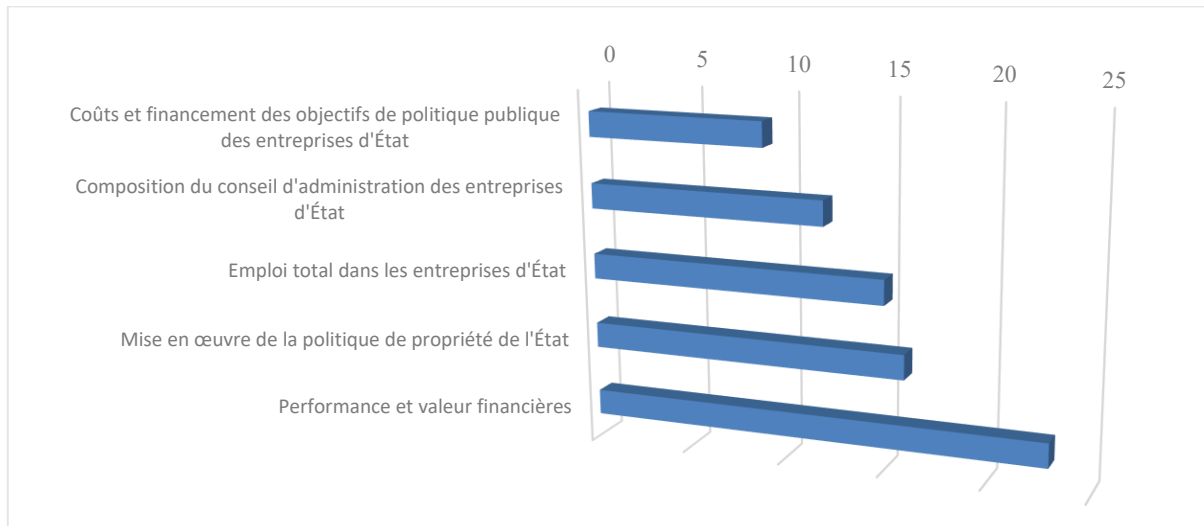
Source : OCDE (2018a, 2020b, 2020c).¹⁴

101. Une inspection réglementaire inadéquate des pratiques d'information non financière réduit souvent cette information à un exercice de "box-ticking". En l'absence de clarté quant aux objectifs financiers et non financiers que chaque entreprise publique est censée atteindre, il n'est pas possible d'assurer un suivi

¹⁴ Les tendances mises en évidence par ce graphique concernant les pratiques en matière d'établissement de rapports agrégés, concordent avec celles ressortant de l'Étude 2 concernant les pratiques des entreprises publiques et de leurs actionnaires en matière de transparence et de diffusion de l'information (OCDE, 2020b). Il convient de noter qu'un critère élargi a été utilisé dans l'étude 2 sous la rubrique "rapports globaux" pour inclure "des rapports ad hoc sur les entreprises d'État ou des rapports réguliers au Parlement sur les performances des entreprises d'État"

significatif des performances. Selon une autre étude récente, seuls 15 % des 54 pays étudiés (dont 35 sont des pays Adhérents) incluent des informations sur les coûts liés aux objectifs de politique publique des entreprises publiques et sur le financement correspondant provenant du budget de l'État (OCDE 2018 a).

Graphique 5.8. Type d'informations incluses dans les rapports agrégés



Note : Les données sont basées sur un échantillon de 54 pays.

Source : OCDE (2018a, 2020b, 2020c).

102. Enfin, une séparation claire entre la fonction de propriété de l'État et la réglementation est essentielle pour garantir des conditions de concurrence équitables avec le secteur privé. L'un des points de départ pourrait être la publication de politiques d'appropriation claires qui justifient l'appropriation par l'État et définissent les responsabilités respectives des organismes publics participant à sa mise en œuvre ; cela pourrait fournir et améliorer un cadre pour la hiérarchisation des objectifs des entreprises publiques.

Conclusion

103. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre VI de la Recommandation a été **largement mis en œuvre** par les Adhérents. Les dernières conclusions indiquent une orientation globalement positive vers la mise en œuvre du chapitre VI de la Recommandation. Environ deux tiers des pays étudiés ont introduit ou renforcé les exigences de divulgation et de transparence dans le secteur des entreprises publiques au cours des cinq dernières années. Il est également devenu pratique courante pour les Adhérents d'avoir des normes d'audit et de comptabilité des entreprises publiques comparables à celles des pays cotés. Toutefois, seuls 63 % environ des pays étudiés dans les trois études citées dans cette section produisent et mettent en ligne une forme de rapport global sur les entreprises publiques. Les travaux futurs du Groupe de Travail sur l'élaboration d'un guide sur les pratiques de déclaration globale devraient aider les pays à progresser davantage dans ce domaine.

Chapitre VII

104. *Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques* Les conseils d'administration des entreprises publiques devraient avoir l'autorité, les compétences et l'objectivité nécessaires pour remplir leurs fonctions d'orientation stratégique et de contrôle de la gestion. Ils doivent agir avec intégrité et être tenus responsables de leurs actes.

105. Il est impératif de donner le pouvoir au conseil d'administration des entreprises publiques et d'assurer une gouvernance de très grande qualité dans ces entreprises. Il est important que les entreprises publiques aient des conseils d'administration solides qui puissent agir dans l'intérêt de l'entreprise et de ses propriétaires, surveiller efficacement la gestion et protéger la direction contre toute interférence dans les opérations quotidiennes. À cette fin, il est nécessaire de garantir la compétence des conseils d'administration des entreprises publiques, de renforcer leur indépendance et d'améliorer leur mode de fonctionnement. Il est également nécessaire de leur donner une responsabilité explicite et entière dans l'exercice de leurs fonctions et de veiller à ce qu'ils agissent avec intégrité.

Encadré 5.13. Responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques

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

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

Source: OCDE (2015a).

Les progrès réalisés ces dernières années

106. Deux tiers des 31 pays examinés dans l'étude 1 (dont 30 sont des Adhérents) ont fait des efforts et des progrès notables dans les domaines couverts par le chapitre VII de la Recommandation au cours des cinq dernières années. Quelques pays scandinaves ont mis en place un cadre complet de nomination des conseils d'administration pour permettre aux conseils d'administration des entreprises publiques de nommer le directeur général, tandis que d'autres pays étudiés ont cherché à le faire dans une certaine mesure.

107. Huit Adhérents ont réorganisé ou amélioré leurs pratiques de nomination au sein des conseils d'administration, en centralisant les pouvoirs de nomination ou en augmentant le nombre d'administrateurs indépendants. Onze pays, dont dix Adhérents, ont mis en place des règles pour la rémunération des cadres supérieurs ou des conseils d'administration (ou des deux). La poursuite ou le renforcement de l'accent sur l'égalité des sexes dans les conseils d'administration des entreprises publiques est noté par 9 Adhérents (OCDE, 2020a). Il convient également de noter que certains des pays qui ont entrepris des examens des entreprises publiques ou qui ont entamé des négociations d'adhésion à l'OCDE ont réalisé des progrès significatifs en ce qui concerne la professionnalisation des conseils d'administration des entreprises publiques (encadré 5.14).

Encadré 5.14. Professionnaliser les conseils d'administration des entreprises publiques au Costa Rica et en Lettonie

Au **Costa Rica**, suite aux recommandations du Groupe de Travail de l'OCDE faites dans le cadre du processus d'adhésion du pays à l'OCDE, le gouvernement a entrepris un certain nombre d'initiatives pour renforcer la composition et les pratiques des conseils d'administration des entreprises publiques. Un décret présidentiel a été adopté pour mieux définir les profils des membres du conseil d'administration et les rôles et responsabilités des membres du conseil. En outre, des appels d'offres publics ont été lancés pour la nomination des membres des conseils d'administration en 2019, et devraient permettre d'améliorer les compétences disponibles au sein des conseils. Le gouvernement a également lancé un programme de formation complet pour les membres actuels et futurs du conseil d'administration des entreprises publiques, les principaux cadres et certains fonctionnaires, dans le but de développer une meilleure compréhension commune de leurs rôles et de leurs pouvoirs décisionnels. Cette formation devrait contribuer de manière importante à la professionnalisation des conseils d'administration et à l'instauration d'une culture de gouvernance plus professionnelle dans les entreprises publiques.

La Lettonie a rétabli les rôles des conseils d'administration des entreprises publiques en réponse aux recommandations du Groupe de Travail de l'OCDE faites dans le cadre de l'examen de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques en Lettonie mené pendant son processus d'adhésion à l'OCDE. Avec l'adoption en 2015 de la loi sur la gouvernance des actions de capital d'une personne publique et des sociétés de capitaux et la réglementation du Cabinet des ministres concernant les procédures de nomination des membres du conseil d'administration et du conseil, les pratiques de nomination des membres du conseil sont annoncées publiquement et le comité de nomination doit être établi pour décider des critères détaillés et de la procédure d'évaluation, mener l'évaluation des candidats

et proposer des candidats aux élections. De plus, des exigences spécifiques pour les participants potentiels aux comités de nomination sont établies par le règlement du gouvernement.

Le comité de nomination comprend la participation de plusieurs parties prenantes, soit l'actionnaire direct, le Centre de coordination intersectorielle (CCSC, agence de coordination de la propriété), des experts indépendants et, si nécessaire, des observateurs ayant des droits consultatifs pour assurer la transparence du processus d'évaluation. En pratique, les experts indépendants sont des représentants des organisations représentant les employeurs, les employés, le gouvernement d'entreprise et les associations sectorielles, les chambres de commerce, les institutions représentatives, les secteurs industriels non gouvernementaux, les secteurs de l'éducation et des sciences et les institutions développant un bon gouvernement d'entreprise. Les observateurs ayant des droits consultatifs dans la pratique sont des représentants des sociétés de recrutement, des représentants des ministères, des membres du conseil d'administration et du conseil de l'entreprise publique.

Source : OCDE (2020a).

Données d'observation sur les pratiques ayant cours actuellement

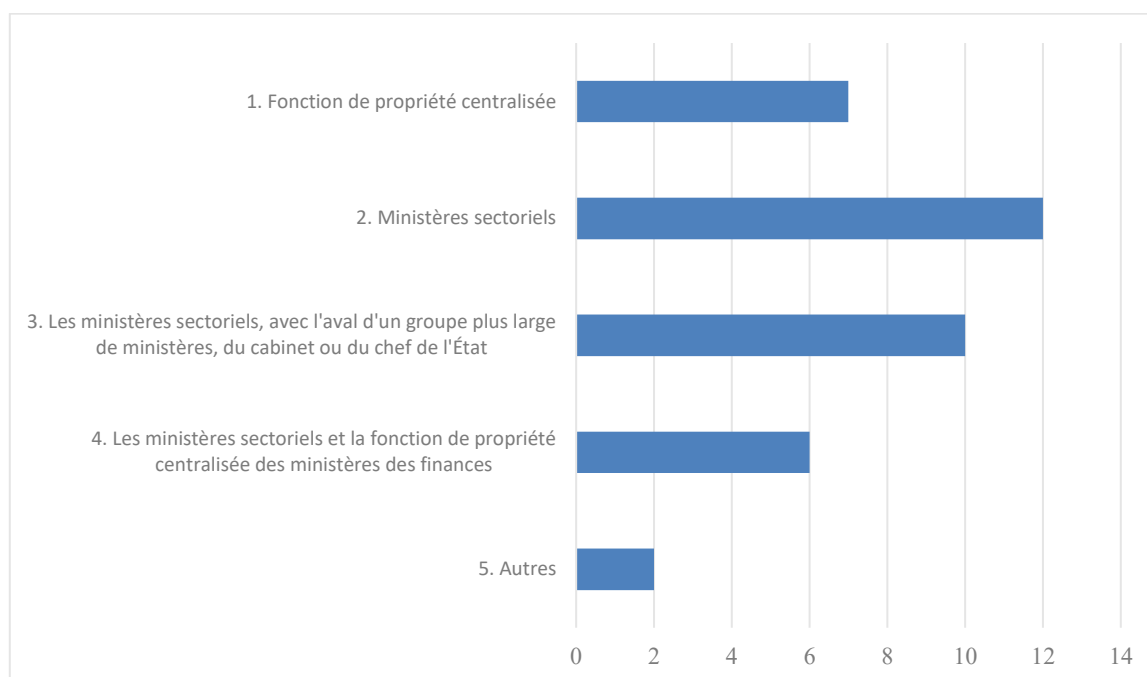
108. Les pratiques des conseils d'administration des entreprises publiques diffèrent considérablement entre les Adhérents. Cette diversité reflète les dispositions institutionnelles relatives aux pratiques des conseils des entreprises publiques dans les pays membres, les différentes exigences législatives, réglementaires ou politiques des pays, le niveau de professionnalisation des pratiques de propriété des entreprises publiques et, dans une certaine mesure, le système de conseils professionnels des entreprises publiques reflète les pratiques en vigueur dans le secteur général des entreprises.

109. Les processus appliqués par les gouvernements pour désigner et nommer les membres des conseils d'administration des entreprises publiques sont influencés par le degré de centralisation et de professionnalisation de la fonction de propriété des entreprises par l'État, l'importance de la participation de l'État dans une entreprise publique et l'équilibre entre les priorités commerciales et non commerciales. On peut dire que la centralisation de la fonction de propriété renforce et rassemble les compétences pertinentes en organisant des "pools" d'experts pour la nomination des membres du conseil d'administration. Le droit de nommer des membres aux conseils des entreprises publiques est le plus souvent exercé par le ministre compétent, ou par une forme de processus interministériel parmi les Adhérents.

110. Dans les pays Adhérents où la fonction de propriété des entreprises publiques est centralisée, par exemple via une agence spécialisée dans la propriété des entreprises publiques, un ministre peut être chargé de la fonction de propriété, y compris de la nomination des membres des conseils d'administration des entreprises publiques. Dans d'autres pays, la responsabilité de la nomination des membres du conseil d'administration est partagée entre l'agence exerçant la fonction de propriétaire d'une entreprise publique et les ministères sectoriels. À des degrés divers, c'est la pratique suivie dans les pays ayant le modèle à double voie ou le modèle double.

111. Lorsque la propriété est plus décentralisée, les ministères de tutelle sont plus souvent responsables des nominations, bien que les parties du gouvernement général responsables des finances publiques puissent conserver le droit de nommer un ou plusieurs représentants au conseil d'administration. Dans ces cas, il est de bonne pratique de soumettre les décisions ministérielles concernant les nominations au conseil d'administration à une forme de consensus par un groupe plus large de ministres, le cabinet ou le chef d'État. Dix des pays examinés sont alignés sur ces bonnes pratiques (figure 5.9).

Graphique 5.9. Institutions responsables de la désignation et de l'élection des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique



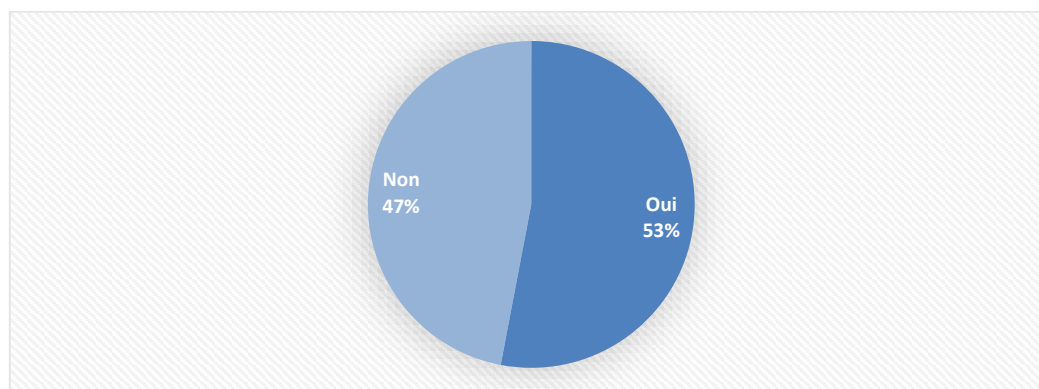
Note : Les données sont basées sur un échantillon de 35 pays. Certains pays appliquent plus d'un modèle, selon le type d'entreprise publique.

Source : Adapté de OCDE (2020a, 2020c).

112. Assurer un rôle fort et autonome aux conseils d'administration des entreprises publiques est une question à laquelle la majorité des Adhérents sont confrontés et il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les performances et l'efficacité des conseils. Alors que les bonnes pratiques exigent que le conseil d'administration d'une entreprise publique supervise et incite la direction, les conseils d'administration des entreprises dans les pays examinés sont encore souvent étroitement liés aux ministères de l'État, ou sont contournés par le gouvernement pour les principales responsabilités du conseil d'administration telles que la nomination des PDG.

113. Les cadres de nomination et de désignation des membres des conseils d'administration et des cadres supérieurs devraient sans doute être rendus plus transparents et plus cohérents, car les pays ont signalé certains cas de liens étroits entre les cadres supérieurs et les décideurs politiques qui ont une incidence sur le processus de décision en matière de nomination. Jusqu'à présent, seule la moitié environ des Adhérents ont déclaré avoir établi des critères de qualification minimum pour les membres du conseil d'administration.

Graphique 5.10. Des critères minimaux de qualification des membres du conseil d'administration sont-ils établis ?



Source : OCDE (2018a), OCDE (2013).

114. Les dispositions en matière de gouvernance des entreprises publiques devraient continuer à évoluer afin que les rôles respectifs de l'entité propriétaire et des conseils d'administration des entreprises publiques dans les relations avec la direction générale puissent être clarifiés et clairement délimités. Pour relever ces défis, il faut une réglementation équitable, des pratiques professionnelles de propriété de l'État, des conseils d'administration indépendants et un suivi des performances des entreprises publiques par rapport à des objectifs clairement définis, soutenus par des normes élevées de divulgation et de responsabilité. La mise en œuvre de la Recommandation est un moyen essentiel d'atteindre ces objectifs.

Conclusion

115. La conclusion du Groupe de Travail est que le chapitre VII de la Recommandation a été **partiellement mis en œuvre** par les Adhérents. Un tiers seulement des Adhérents ont amélioré leurs pratiques de nomination aux conseils d'administration ces dernières années, en prenant des mesures pour centraliser les pouvoirs de nomination ou augmenter le nombre d'administrateurs indépendants. En outre, certains Adhérents ne disposent souvent pas d'un cadre juridique et réglementaire efficace pour soutenir l'indépendance et l'autonomie des membres des conseils d'administration des entreprises publiques. Dans ces pays, les conseils d'administration des entreprises publiques ne sont pas suffisamment habilités à assumer un tel rôle, sont entravés par les nominations ministérielles directes de la direction générale et/ou sont contournés par des canaux de communication et des instructions informels. Enfin, seule la moitié environ des Adhérents ont déclaré avoir établi des critères de qualification minimums pour les membres des conseils d'administration.

6. Résumé et conclusions

Mise en œuvre

116. La principale conclusion du rapport est que les Adhérents ont bien avancé ces dernières années dans la mise en œuvre de la Recommandation. Compte tenu du niveau élevé d'aspiration des Lignes directrices, un premier critère de réussite est de savoir si elles ont continué à servir de guide pour la réforme des entreprises publiques dans les pays Adhérents. Un nombre particulièrement important d'Adhérents ont réalisé des progrès conformes à la Recommandation dans les domaines de l'organisation du rôle de l'État en tant que propriétaire (chapitre II des Lignes directrices), de la divulgation et de la transparence (chapitre VI) et des responsabilités des conseils d'administration des entreprises publiques (chapitre VII).

117. En même temps, il reste beaucoup à faire. Si l'on évalue le niveau de mise en œuvre (par opposition aux progrès récents), il apparaît que la Recommandation a été "largement mise en œuvre" en ce qui concerne trois chapitres des Lignes directrices, à savoir les entreprises publiques sur le marché (chapitre III), le traitement équitable des actionnaires et autres investisseurs (chapitre IV) et la divulgation et la transparence (chapitre VI). En ce qui concerne les deux premières questions, le degré élevé de mise en œuvre reflète en partie le fait que les entreprises publiques de la plupart des pays respectent des cadres juridiques généraux qui s'appliquent à l'ensemble du secteur des entreprises. Les règles de l'UE en matière d'aides d'État, par exemple, contribuent largement à garantir des conditions de concurrence équitables entre les entreprises publiques et les entreprises privées dans les pays participant au marché unique. Les pays Adhérents qui détiennent d'importants portefeuilles d'entreprises publiques avec des investisseurs minoritaires ont généralement transformé ces entreprises publiques en sociétés commerciales conformément au droit général des sociétés qui contient des dispositions visant à protéger tous les investisseurs contre les comportements abusifs de la part des grands détenteurs de blocs. En ce qui concerne le chapitre VI, le degré élevé de divulgation et de transparence est conforme aux efforts du Groupe de Travail qui, depuis la publication de son Guide sur la Responsabilité et la Transparence il y a plus de dix ans, a mis l'accent sur le renforcement des normes de transparence tant au niveau des entreprises publiques individuelles qu'au niveau de la fonction de propriété de l'État.

118. Les quatre autres chapitres des Lignes directrices sont considérés comme ayant été "partiellement mis en œuvre". Cette situation est préoccupante, notamment en ce qui concerne les trois parties de la Recommandation (chapitres I, II et VII) qui concernent la chaîne de commandement verticale entre le gouvernement et les opérations des entreprises publiques. Bon nombre des économies matures de l'OCDE ont un héritage de propriété dispersée des entreprises publiques impliquant de nombreux organismes gouvernementaux qui entravent effectivement l'exercice des droits de propriété sur une base pangouvernementale. L'expérience montre qu'il est souvent politiquement difficile de modifier de telles structures et, dans de nombreux cas, le changement ne se produit qu'en cas de crise macroéconomique ou fiscale. En outre, malgré les progrès récents dans un certain nombre de pays, les conseils d'administration qui devraient idéalement assurer une surveillance stratégique indépendante sont souvent dominés par des fonctionnaires et des personnes nommées par les milieux politiques. Lorsque des conseils d'administration autonomes existent dans plusieurs cas, ils n'ont pas le pouvoir de nommer et de révoquer la direction de l'entreprise, ce qui entrave sérieusement leur rôle de surveillance.

119. À l'avenir, le Groupe de Travail continuera à suivre la mise en œuvre de la Recommandation en vue d'aider les Adhérents à remédier aux lacunes identifiées dans le présent rapport. Dans ce contexte, les pays membres de l'OCDE devraient être encouragés à se soumettre à des examens des entreprises publiques

relatifs aux Lignes directrices. Dans le passé, ces examens n'ont été entrepris qu'auprès de pays non membres cherchant à adhérer à la Recommandation (ou à adhérer à l'OCDE) et, comme ils ont généralement donné suite aux recommandations du Groupe de Travail, cela les a souvent amenés à élever leurs normes au-delà de ce que l'on trouve chez de nombreux membres de l'Organisation. Il est proposé de remédier à cette situation quelque peu contre-intuitive en déployant un effort soutenu pour soutenir la mise en œuvre de la Recommandation chez tous les Adhérents.

Diffusion

120. Le Compendium et les informations recueillies à l'appui du présent rapport ont permis au Groupe de Travail de confirmer que les Lignes directrices contenues dans la Recommandation constituent une référence essentielle dans l'ensemble de l'OCDE et dans un nombre croissant d'autres juridictions pour la mise en œuvre de cadres juridiques et institutionnels efficaces en matière de gouvernement d'entreprise. La section 4 du présent rapport souligne en outre les mesures importantes et permanentes qui ont été prises pour garantir que les Lignes directrices soient reconnues et prises en compte au niveau mondial, non seulement par le biais du Programme de Travail et de Budget, y compris le Groupe de Travail lui-même, les réseaux régionaux, les engagements et les publications spécifiques aux pays, mais aussi par des partenariats avec d'autres organisations internationales telles que la Banque Mondiale, les banques régionales de développement et d'autres organisations basées dans les économies émergentes et post-transition.

121. De nombreux pays Adhérents ont eux-mêmes pris des mesures pour diffuser la Recommandation. Il s'agit notamment de traduire les Lignes directrices dans la langue nationale et de les rendre largement disponibles. Environ la moitié des traductions citées dans la section 4 ont été effectuées au niveau national, et ces versions sont complétées par un nombre croissant de traductions « non officielles » qui n'ont pas été transmises à l'OCDE. En outre, comme le montre la section 4, un nombre croissant de pays citent les Lignes directrices dans leurs politiques de propriété de l'État, leurs codes de gouvernance des entreprises publiques ou les attentes du propriétaire qu'ils communiquent à leurs entreprises publiques.

122. De nombreux pays Adhérents et autres ont en outre organisé et accueilli des séminaires politiques internationaux, des ateliers gouvernementaux de renforcement des capacités, des conférences de presse et des présentations axées sur des thèmes liés aux principaux éléments de la Recommandation. Certains pays ont également mis en place des programmes de formation pour faire connaître les conclusions de la Recommandation aux différents niveaux de gouvernement et aux entreprises publiques elles-mêmes. Plusieurs de ces événements ont vu la participation de fonctionnaires de l'OCDE et de délégués de Groupes de Travail qui ont partagé des informations sur l'instrument et sa mise en œuvre.

Maintien de la pertinence

123. Il ressort clairement des éléments examinés dans le présent rapport que les Lignes directrices sont très pertinentes. En plus des Adhérents et des informations recueillies auprès d'autres répondants pour le présent rapport, un nombre important et croissant de pays utilisent les Lignes directrices comme guide pour leurs efforts de réforme des entreprises publiques et/ou les citent directement dans les politiques de propriété de l'État ou les codes de gouvernance des entreprises publiques. Un nombre croissant de pays en Europe, en Amérique latine et, plus récemment, en Asie ont procédé ou exprimé leur volonté de procéder à des examens des entreprises publiques en vertu des Lignes directrices, dans la plupart des cas dans le but de devenir des Adhérents à la Recommandation. Les négociations des traités internationaux sur le commerce et l'investissement citent de plus en plus les Lignes directrices comme critère d'évaluation des dispositions en matière de gouvernance et de propriété des entreprises publiques étrangères. Et, comme le montre ce document, les Adhérents à la Recommandation ont continué à entreprendre des réformes des entreprises publiques qui sont largement conformes aux Lignes directrices. En d'autres termes, l'ambition

du Groupe de Travail, à savoir que la Recommandation, avec son haut niveau d'aspiration, devrait servir de "feuille de route pour la réforme", a été réalisée jusqu'à présent.

124. En ce qui concerne une éventuelle révision de la Recommandation, il est encore trop tôt pour savoir si des changements structurels concernant l'exercice de la propriété publique et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques apparaîtront à la suite de la crise économique actuelle et comment ils pourraient, à plus long terme, affecter le contenu des Lignes directrices. Néanmoins, une analyse de ces changements structurels qui pourraient se concrétiser et du redéploiement géographique en cours dans le paysage des entreprises publiques au cours de la prochaine période biennale, pourrait justifier que le Groupe de Travail entreprenne un examen des lignes directrices ou envisage de publier des orientations complémentaires sur des questions spécifiques. D'autres sujets pourraient former le socle d'une telle évaluation, notamment l'évolution du paysage de la gouvernance trouvant son origine dans l'évolution des modèles de mondialisation, les progrès dans la lutte contre la corruption, y compris dans les secteurs appartenant à l'État, ou encore les enseignements tirés de l'expérience acquise et les éclairages apportés par les travaux de l'OCDE sur les financements durables et la gestion des risques environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG).

Prochaines étapes

125. Compte tenu de la nature dynamique à la fois de la propriété de l'État et du paysage de la gouvernance d'entreprise, ainsi que des cadres juridiques et réglementaires des Adhérents, et pour garantir que les lignes directrices restent pertinentes, il restera essentiel pour le Groupe de Travail, sous l'égide du Comité de Gouvernance d'Entreprise, de continuer à suivre et à évaluer à la fois la mise en œuvre de la Recommandation, ainsi que les évolutions économiques et du marché susceptibles d'avoir une influence sur leur pertinence, et de faire rapport au Conseil sur leur mise en œuvre, leur diffusion et le maintien de leur pertinence dans cinq ans.

Références

OCDE (2020a), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>.

OCDE (2020b), *Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners*, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/transparency-disclosure-practices-soes.pdf>.

OCDE (2020c), *Organising the State Ownership Function*, Paris, <http://www.oecd.org/corporate/organising-state-ownership-function.pdf>.

OCDE (2020d), *Corporate Governance in Costa Rica*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2020e), *OECD Business and Finance Outlook*, Éditions OCDE, Paris

OCDE (2019a), *OECD Review of Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Bulgaria*, <https://www.oecd.org/corporate/oecd-review-corporate-governance-soe-bulgaria.htm>.

OCDE (2019b), *OECD Corporate Governance Factbook 2019*, <https://www.oecd.org/corporate/corporate-governance-factbook.htm>.

OCDE (2018a), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*, Paris.

OCDE (2018b), *State-Owned Enterprises and Corruption: What Are the Risks and What Can Be Done?*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2017), *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016a), *State-owned enterprises as global competitors - A challenge or an opportunity?*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2016b), *Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015a), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015b), *Principes de gouvernement d'entreprise du G20 et de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *State-Owned Enterprise Governance: A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2014), *Financing State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013), *Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Corporate Governance in Israel 2011*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2010), *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire*, Gouvernement d'entreprise, Éditions OCDE, Paris.