



HAL
open science

La gouvernance des entreprises publiques : analyse comparative à l'échelle internationale

Younes Belfellah, David Carassus

► **To cite this version:**

Younes Belfellah, David Carassus. La gouvernance des entreprises publiques : analyse comparative à l'échelle internationale. 6ème Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Jun 2017, Nice, France. hal-02142220

HAL Id: hal-02142220

<https://univ-pau.hal.science/hal-02142220>

Submitted on 27 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La gouvernance des entreprises publiques : Analyse comparative à l'échelle internationale

Younes BELFELLAH

Doctorant en Sciences de gestion à l'Institut d'Administration des Entreprises de Pau –
Bayonne, France

Adresse : Avenue du Doyen Robert Poplawski, 64012 Pau, France

E-mail : younesbelfellah@hotmail.com

David CARASSUS

Professeur des universités, Université de Pau et des Pays de l'Adour/IAE – CREG, Directeur
de la Chaire OPTIMA,

Adresse : Avenue du Doyen Robert Poplawski, 64012 Pau, France

E-mail : david.carassus@univ-pau.fr

Résumé :

Ce papier s'intéresse à réaliser une analyse comparative de la gouvernance des entreprises publiques. Cet exercice de comparaison permet de mettre l'accent sur les avantages et les inconvénients de chaque expérience en soulignant les points communs et de différence de chaque pays afin de déduire les perspectives futurs de la gouvernance publique.

La réalisation de ce travail a nécessité la collecte, le traitement, l'analyse et la synthèse des différents documents, en particulier des articles scientifiques, des rapports officiels et des études professionnelles. Nous avons également eu l'opportunité de faire vingt entretiens avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques. Nous avons utilisé la technique des entretiens en profondeur afin d'explorer l'avancement des pratiques de la gouvernance tout en notant les remarques, les contraintes et leurs propositions pour renforcer le système de la gouvernance et les points de différence avec les autres entreprises publiques à l'international en étudiant trois cas : la SNCF en France, la STM au Canada et la NIW au Royaume Uni.

Pour cela, nous commençons par le cadre général de la gouvernance des entreprises publiques, ensuite nous mettons une comparaison de la gouvernance des entreprises publiques entre la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Canada et le Royaume Uni avec des illustrations pratiques afin de tirer les enseignements et les perspectives futures de recherche.

Mots-clés : Gouvernance, entreprises publiques, pratique internationale, analyse comparative

Abstract :

This paper is interested in carrying out a comparative analysis of state owned enterprise governance. This comparative exercise emphasizes the advantages and disadvantages of each experience by highlighting the commonalities and differences of each country in order to deduce the future perspectives in public governance.

This work required the collection, processing, analysis and synthesis of the various documents, in particular scientific papers, official reports and professional studies. We also had the opportunity to do twenty interviews with directors and managers of state owned enterprise. We used the in-depth interview

technique to explore the progress of governance practices while noting remarks, constraints and propositions for strengthening the governance system and points of difference with other state owned enterprise by studying three cases: the SNCF in France, the STM in Canada and the NIW in the United Kingdom.

To do this, we start with the general framework of state owned enterprise governance, then we make a comparison of the governance in the state owned enterprises between France, Spain, Germany, Canada and the United Kingdom with practical illustrations to draw lessons and future research perspectives.

Keywords: governance, state owned enterprise, international practice, comparative analysis.

Introduction

Google Scholar compte 1710000 hits qui utilisent la gouvernance comme mot clé, 879000 hits pour la gouvernance d'entreprise et 110000 hits pour la gouvernance d'entreprise publique en 2016, ce qui montre l'importance et l'intérêt des chercheurs envers la gouvernance. De plus, nous enregistrons plus de 300 évènements scientifiques en 2016 sur la gouvernance sous forme de journée d'étude, séminaire, colloque et congrès.

La gouvernance devient au centre des préoccupations des Etats, elle est très utilisée dans les différentes disciplines. Sa connotation politique signifie l'intégration du citoyen dans la conception et la prise de décision démocratique. En économie, la gouvernance vise la performance de la politique économique et la lutte contre la rente, la fraude et la corruption, juridiquement, la gouvernance tient une grande importance en mettant l'accent sur la séparation, l'équilibre et l'indépendance du pouvoir juridique. De plus, la gouvernance couvre la dimension environnementale à travers l'allocation rationnelle des ressources, l'implication des différentes institutions dans le développement durable et la mobilisation des entreprises pour assurer leurs responsabilités sociétales.

Les premières définitions de la gouvernance viennent des organisations internationales, la banque mondiale la définit comme l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social. L'Organisation de la Coopération et du Développement Economique explique que la gouvernance est l'ensemble des mécanismes et moyens visant à rallier les intérêts des différentes parties prenantes, à éviter les divergences, à chercher la compatibilité, à manager la susceptibilité afin d'arriver au compromis voire le consensus. La gouvernance serait donc, la capacité des sociétés humaines à se doter de systèmes de représentation, d'institutions, de processus, de corps sociaux, pour se gérer elles-mêmes dans un mouvement volontaire. Cette capacité de conscience (le mouvement volontaire), d'organisation (les institutions, les corps sociaux), de conceptualisation (les systèmes de représentation), d'adaptation à de nouvelles situations est une caractéristique des sociétés humaines.

A ce jour-là, il n'y a pas une définition précise et complète de la notion de la gouvernance, par contre il y a des bonnes pratiques que les organismes internationaux recommandent à les mettre en place. En somme, la profondeur stratégique de la gouvernance est d'avoir un impact positif sur le citoyen en contribuant au développement. C'est un état pratique impliquant l'application des référentiels et des principes et un état d'esprit fait d'une pensée riche de valeurs universelles.

A cet égard, la gouvernance reflète la dynamo de la réforme administrative du secteur public à travers la gestion des différents pouvoirs dans les administrations et les entreprises publiques. Premièrement, le pouvoir souverain ou l'organe de gouvernance, qui est celui détenu par l'Etat en tant qu'actionnaire et exercé par le conseil d'administration dans un système moniste ou le conseil de surveillance dans un système duale. Deuxièmement, le pouvoir exécutif, la direction ou le management, exécute la stratégie et met en œuvre les décisions opérationnelles orientant l'entreprise. Ce terme pouvant désigner soit une ou plusieurs personnes physiques investies du pouvoir exécutif, et finalement, le pouvoir de surveillance ou le contrôle, qui assure la compatibilité de l'exercice du pouvoir exécutif avec l'intérêt social, la pérennité de l'organisation et sa performance durable. Gomez et Korine (2008) clarifient le concept de la gouvernance d'entreprise en comparant entre ces trois verbes : entreprendre, manager et gouverner. L'entrepreneur est un Homme qui définit, dans le champ des possibles que lui offre le monde économique, le marché, la technique ou la compétence, qui va être au cœur de son

activité. Ce choix, bien que raisonnable, est arbitraire car il pourrait, aussi raisonnablement, être différent. Alors que le dirigeant cherche de trouver la meilleure combinaison de moyens pour faire face aux contraintes économiques considérées comme des données. Le rôle du manager est de trouver les ressources pour en tirer le meilleur parti : compétences humaines, ressources financières ou technologiques. A l'encontre, la gouvernance c'est faire en sorte que ceux qui subissent les conséquences des contraintes ou des moyens choisis, les parties prenantes, considèrent les décisions prises comme légitimes. Cela ne veut pas dire qu'ils ne contestent pas le contenu des décisions. Mais ils considèrent que le décideur est légitime pour prendre une décision qui engage toute l'entreprise.

Dans ce sens, Charreaux (1997) ajoute que la gouvernance d'entreprise est l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui 'gouvernent' leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire, ..., le rôle principal d'un système de gouvernance (se définit) comme celui d'aligner la capacité à saisir les opportunités de croissance et l'appropriation des gains qui en sont issus.

Le concept de la gouvernance d'entreprise a beaucoup développé après les scandales financiers tels que : Enron, Madoff ou bien Kerviel, avec une transformation de l'actionariat et un manque énorme de transparence sont autant de facteurs motrices qui ont suscité par conséquent, le besoin de gérer les rapports de force, déterminer les marges de manœuvre, clarifier l'intérêt général du particulier et favoriser la communication sincère. La gouvernance d'entreprise révèle la définition du cadre juridique de l'entreprise et notamment l'organisation, le fonctionnement, les droits et responsabilités des assemblées générales d'actionnaires, des organes sociaux de la direction de l'entreprise, les règles de nomination des dirigeants et des administrateurs. De plus, elle s'intéresse aux consignes de gestion de leurs éventuels conflits d'intérêts, l'organisation des contrôles sur la gestion et le fonctionnement de l'entreprise : contrôles internes, contrôles réglementaires, commissaires aux comptes, les droits et les responsabilités des autres parties prenantes (employés, créanciers, clients, fournisseurs,...) et la communication et la transparence financière de l'entreprise.

Dans ce travail, nous nous intéressons aux entreprises publiques. Historiquement, l'entreprise publique a joué des rôles prépondérants dans le développement économique par l'industrialisation et la modernisation des structures de croissance et de production dans plusieurs pays, notamment la France, le Norvège, la Corée du sud, l'Autriche, la Singapour, l'Inde et le Brésil, ...

Nous constatons une évolution considérable des entreprises publiques qui passent d'un opérateur d'Etat qui mis en œuvre une mission de service publique à une organisation combinant plusieurs ressources et capable de produire un bien ou un service marchand à l'échelle national ou internationale.

A titre d'exemple, Singapore Airlines est parmi les meilleures compagnies aériennes dans le monde, et d'autres entreprises publiques représentent des modèles de bonnes pratiques en management et progrès technologique comme : Embraer, le constructeur brésilien des avions civils utilisés dans l'aviation régionale, d'affaire et agricole, la société Renault qui est classé le quatrième constructeur automobile à l'échelle international et l'entreprise coréenne Posco, l'un des principaux producteurs mondiaux d'acier. Ce sont autant d'entreprises publiques réussites avec une participation forte de l'Etat dans leur propriété et leurs conseils d'administration.

La réalisation de ce travail a nécessité la collecte, le traitement, l'analyse et la synthèse des différents documents, en particulier des articles scientifiques, des rapports officiels et des études professionnelles. Nous avons également eu l'opportunité de faire vingt entretiens avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques. Nous avons utilisé la technique des entretiens en profondeur afin d'explorer l'avancement des pratiques de la gouvernance tout en notant les

remarques, les contraintes et leurs recommandations pour renforcer le système de la gouvernance et les points de différence avec les autres entreprises publiques à l'international en étudiant trois cas : la SNCF en France, la STM au Canada et la NIW au Royaume Uni.

Ce papier vise réaliser une analyse comparative des pratiques de la gouvernance publique à l'international, pour cela, nous répondons à la question de recherche suivante : Quels sont les points de similarité et de différence des pratiques de la gouvernance des entreprises publiques?

Le reste de ce papier est organisé comme suit : la première partie concerne le cadre général de la gouvernance des entreprises publiques, ensuite nous étudions les éléments contextuels et fondamentaux de la gouvernance publique et nous finissons par une comparaison de la gouvernance des entreprises publiques entre la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Canada et le Royaume Uni avec des illustrations pratiques afin de tirer les enseignements et les perspectives futures de recherche.

1- Cadre général de la gouvernance des entreprises publiques

1.1- Considérations conceptuelles sur la gouvernance d'entreprise

La gouvernance d'entreprise repose sur un cadre théorique riche. Plusieurs auteurs s'intéressent à sa définition. Caby et Hirigoyen (2000) montrent que la gouvernance est comme le réseau de relations liant plusieurs parties dans le cadre de la détermination de la stratégie et de la performance de l'entreprise, Shleifer et Vishny (1997) considèrent que la gouvernance regroupe les moyens par lesquels les fournisseurs de capitaux de l'entreprise peuvent s'assurer de la rentabilité de leur investissement, limitant la sphère de la gouvernance aux conflits d'intérêt entre les actionnaires et les dirigeants (modèle shareholders). Charreaux (1997) considère, quant à lui, que la gouvernance d'entreprise recouvre l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire. Il élargit le champ des acteurs concernés par les conflits d'intérêt : banquiers, salariés, clients et fournisseurs (modèle stakeholders).

Le rôle principal d'un système de gouvernance se définit comme celui d'aligner la capacité à saisir les opportunités de croissance et l'appropriation des gains qui en sont issus. Dans ce registre, Rajan et Zingales (2000) définissent la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes d'allocation et d'exercice du pouvoir ou de l'autorité hiérarchique. Critiquant la vision strictement actionnariale de la gouvernance, ils soutiennent que la répartition du pouvoir et de la valeur créée entre les parties actives au sein de la firme sont un mécanisme de gouvernance centré sur la prévention des conflits et donc sur la convergence des fonctions d'utilité. Il est intéressant de souligner le passage de la gouvernance d'entreprise à la gouvernance organisationnelle, (Pesqueux, 2010) clarifie que La gouvernance organisationnelle vise le couple « pertinence – cohérence » qui prévaut en fait, les deux aspects étant garants de la pérennité de l'organisation. La pertinence est ici vue comme la formulation d'une stratégie de réalisation de profit et la cohérence comme un « compromis de gouvernement d'entreprise » entre différents agents, qu'ils soient « internes » ou « externes » à l'organisation, (Perez, 2009) ajoute que la gouvernance est le management du management au sein de l'organisation.

Dans ce contexte, la gouvernance d'entreprise représente l'ensemble de décisions prises tout au long de la vie de l'entreprise et à tous niveaux de responsabilité dans le but de créer durablement de la valeur, tout en assurant le développement à moyen/long terme de l'entreprise. Tout cela grâce à la pertinence de la stratégie élaborée, l'optimisation des ressources mises à sa disposition et la déclinaison

de ladite stratégie sur l'ensemble des acteurs de la chaîne de décision, en veillant à ce que les risques susceptibles de la menacer soient rapidement identifiés et maîtrisés

La gouvernance confronte des enjeux sous formes de trois couples opposés :

- Le pouvoir discrétionnaire Versus le Contrôle du pouvoir : le dirigeant fait ses choix selon sa discrétion en se dotant d'une autonomie décisionnelle qui peut mettre en péril l'entreprise, un manque de contre-pouvoir menace d'être victime des comportements malhonnêtes des dirigeants. Il faut donc trouver la voie adéquate qui équilibre la zone décisionnelle du dirigeant et son contrôle.
- L'information Versus le Secret : informer les parties prenantes est un impératif de gestion et de bonne gouvernance, cela ne signifie pas que tous partagent obligatoirement le contenu des décisions, mais que chacun considère que celui qui a décidé avant les capacités, le droit, les compétences, les moyens et la légitimité pour le faire.
- L'intérêt général Versus L'intérêt privé : l'entreprise est le lieu de confrontation entre les intérêts de toutes les parties prenantes, c'est un espace poudrier de divergences conduisant à des conflits d'intérêts. La confrontation de ces intérêts induit une série complexe de conflits contractuels et cognitifs.

Il faut noter qu'à travers les pratiques de la gouvernance d'entreprise à l'international, nous pouvons déterminer deux grands modèles, le premier est anglo-saxon de type « *shareholder* », caractéristique du capitalisme anglo-saxon, donne la primauté aux actionnaires et à l'objectif de création "valeur actionnariale". Le deuxième modèle est rhénan dit « *stakeholder* », essaie à travers les dirigeants de chercher à concilier les intérêts des différentes parties prenantes de l'entreprise (actionnaires, banques, salariés, clients). Le capitalisme rhénan, qui ménage le dialogue social dans l'entreprise (cogestion), en constitue un exemple typique. Certains pays comme l'Allemagne ont déjà une tradition de gouvernance partenariale. Cette optique valorise davantage les relations avec toutes les parties prenantes et la création de valeur sur le long terme. En effet, la maximisation de la performance n'est plus le monopole des seuls actionnaires. Donc, il faut optimiser la « valeur partenariale » dans un contexte de divergences de points de vue donc de conflits d'intérêts entre les parties prenantes. Ce modèle accorde une prédilection énorme au facteur travail et la représentation des parties, une grande susceptibilité de consensus et un rôle appoint dans la prévention et l'anticipation des risques. La dimension culturelle constitue le bien-fondé des modèles de la gouvernance et ces traits comportementaux affectent davantage la mise en œuvre de la gouvernance d'entreprise (Licht, 2014).

De même, un modèle de gouvernance hybride semble en train d'émerger. Il se caractérise certes par un renforcement des pouvoirs de contrôle des actionnaires, et particulièrement des actionnaires minoritaires - un emprunt au modèle « *shareholder* » -, mais aussi par des pouvoirs supplémentaires accordés aux salariés et à la société civile - élément caractéristique du modèle « *stakeholder* » (Cheffins, 2012).

Ces modèles ont développé des approches pour assimiler le système de gouvernance en matière de mécanismes, de visée et de sens. La première approche est actionnariale qui s'intéresse à aligner les intérêts des actionnaires avec ceux des dirigeants et sécuriser la rentabilité des investissements financiers (Shleifer et Vishny, 1997), Il est donc la manière dont un apporteur de capitaux s'assure de l'obtention d'un revenu sur son investissement. Selon Charreaux, l'approche actionnariale" constitue la toile de fond principale des débats sur les rémunérations des dirigeants et des administrateurs, le rôle, la composition (administrateurs externes ou non), la forme du conseil d'administration, le rôle disciplinaire des offres publiques, le rôle de mesure de la performance du marché financier, le droit d'expression et la protection des petits porteurs....

En outre, l'approche partenariale s'ouvre aux relations entre toutes les parties prenantes en étendant le champ de prise de décision pour englober les variantes affluentes, Ainsi, le meilleur partage du pouvoir décisionnel et du risque entre les différentes catégories des parties prenantes conduit à une plus grande efficacité et garantit une plus grande cohésion organisationnelle. Par ricochet, L'efficacité de la firme suppose la maximisation de la valeur partenariale. La maximisation de la richesse se fait à travers des mécanismes susceptibles de résoudre les conflits entre les différents partenaires (Hart, 1995).

De plus, une approche cognitive très récente qui ne considère plus la gouvernance comme un nœud de contrat, mais plutôt un répertoire de connaissances capables de percevoir les nouvelles opportunités, créatrices de valeur durable. Pour ce faire, le processus de création de valeur passe par la coordination fine entre les parties prenantes, la capacité à regrouper leur capital immatériel à travers un partage des savoirs, de compétence en vue d'un objectif et d'une réalisation commune. Cette approche contractualiste élargie de la gouvernance incite à protéger la valeur du capital humain et à reconsidérer d'une manière plus positive la stratégie managériale d'enracinement. Toutefois, la vision disciplinaire reste dominante puisque les mécanismes de gouvernance conservent cette fonction de sécurisation des investissements (au sens large) relativement aux risques d'expropriation sous-tendus par les comportements maximisateurs d'utilité individuelle en incertitude.

1.2- Éléments contextuels sur la gouvernance des entreprises publiques

La gouvernance des entreprises publiques repose sur le rôle prépondérant de l'Etat porteur des enjeux multiples en tant que propriétaire et actionnaire de l'entreprise publique. Il s'agit de déterminer le cadre légal et fiscal des activités économiques ; d'assumer ses responsabilités au titre des politiques publiques dont il a la charge en matière sociale, industrielle ou d'aménagement du territoire. En plus, définir les conditions de mise en œuvre du service public lorsque celui relève de l'État et non des collectivités territoriales et réguler les secteurs d'activité.

Dans ce sens, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a défini en 2005 les lignes directrices de la gouvernance des entreprises publiques. Il s'agit des principes suivants :

- les pouvoirs publics doivent élaborer une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État.
- l'État doit laisser les conseils d'administration des entreprises publiques exercer les responsabilités qui leur incombent et respecter leur indépendance.
- 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.
- 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.
- 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.

Une autre caractéristique importante du gouvernement des entreprises publiques est la forme juridique de ces entreprises. La forme la plus courante est la société à responsabilité limitée, suivie par la société anonyme (Gilson, 2016). Dans plusieurs pays, on considère que les entreprises publiques sont des sociétés comme les autres et qu'elles relèvent du même droit des sociétés, chose qui rejoint la vision des théories des entreprises qui ne font pas une grande distinction entre les firmes managériales et celles

publiques¹. Mais elles prennent néanmoins parfois la forme d'organisme de droit public, par exemple dans les pays suivants² :

- La Suède, où les autorités aéroportuaires et celles du réseau national d'énergie sont des organes étatiques ;
- La Suisse, où la poste relève du droit public.

Dans certains pays, les entreprises publiques sont soumises à une législation spécifique, soit des lois régissant toute une catégorie d'entreprises publiques, soit des lois concernant spécifiquement quelques entreprises publiques. En France par exemple on distingue :

- Les EPIC

Etablissement public à caractère industriel et commercial (ou EPIC) est une personne morale de droit public ayant pour but la gestion d'une activité de service public. un EPIC est largement régi par le droit privé : son personnel est soumis en principe au Code du travail et s'assimile très largement aux salariés du secteur privé, et les contrats qu'ils passent avec leurs usagers relèvent du droit privé.

- Les sociétés nationales.

Ce sont des sociétés anonymes dont les personnes publiques sont les seuls actionnaires. Les SCN relèvent du droit commercial mais bénéficient de dérogations en ce qui concerne l'actionnariat, les conseils, le statut des administrateurs et des dirigeants.

Par exemple, les conseils sont organisés sur une base tripartite salariés – personnes qualifiées – représentants de l'Etat.

- Les sociétés d'économie mixte.

Il s'agit d'une forme de SCN, dans laquelle collectivités publiques et actionnaires se partagent le capital. Cependant, les modes d'organisation interne (conseil, assemblée générale), sont différents d'une société à l'autre.

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

¹ Ce courant est détaillé dans la première partie de cette thèse.

² Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE, 2005

Tableau 1 : Formes juridiques des EP européennes

	Droit des sociétés		Droit public	Droit spécial		Commentaire
	Sociétés à responsabilité limitée	Sociétés par actions		Pour certaines catégories d'entreprises publiques	Pour des entreprises publiques spécifiques	
Belgique	X	X	X	X		Toutes les entreprises sont des entreprises d'État autonomes régies par le droit public. Elles sont aussi soumises en partie au droit général des sociétés, exception faite de quelques dérogations prévues dans le droit des entreprises d'État autonomes.
Danemark	X	X			X	Pour les entreprises à responsabilité limitée par actions, seul le droit des sociétés s'applique, tandis que les autres entreprises publiques sont régies par une législation spécifique.
Finlande	X	X		X	X	Les dispositions générales du droit des sociétés s'appliquent. Il existe en outre des entreprises publiques de forme statutaire distincte (Entreprises d'Etat).
Allemagne	X	X			X	Entreprises commerciales publiques gérées comme les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée.
Grèce		X				Société anonyme.
Italie		X				Toutes les entreprises commerciales publiques sont gérées comme des sociétés par actions.
Pays-Bas	X	X	X	X	X	Toutes des sociétés à responsabilité limitée régies par le droit privé ou public.
Espagne		X		X		Toutes des sociétés anonymes.
Royaume-Uni	X	X	X	X	X	Les entreprises publiques peuvent généralement prendre trois formes : - les « Companies Act companies », soumises aux règles applicables aux entreprises du secteur privé; - les « Statutory Corporations », soumises à une législation spécifique; - les « Trading Funds » (organes exécutifs des ministères).

Source : OCDE : questionnaire sur le gouvernement de l'entreprise publique, 2011

Cependant, la personnalité morale de l'entreprise publique lui est directement attribuée par le texte législatif ou réglementaire de création, indépendamment du statut juridique choisi. En France, selon une décision du gouvernement en Mars 2010, les objectifs des entreprises publiques doivent être dirigés vers l'apport d'une contribution active à la politique industrielle et sociale du gouvernement. En Août 2010, un commissaire des entreprises publiques, qui relève du Ministère de l'Economie et des Finances, a été nommée pour superviser cette politique.

Depuis les années 90, les lois, règles et standards ce sont multipliés afin de définir les lignes de la "meilleure gouvernance". D'après la liste fournie par l'European Corporate Governance Institute, 253 codes ont été publiés entre 1992 et 2012 : 240 codes nationaux émanant de 60 pays différents et 13 codes internationaux.

Les Etats ont pris conscience de ce que « l'intérêt pour la gouvernance d'entreprise va au-delà de l'intérêt porté par les actionnaires aux performances individuelles des entreprises car les entreprises occupent une place centrale dans nos économies et que nous nous en remettons de plus en plus à elles pour gérer notre épargne personnelle et assurer les revenus de nos retraites » (OCDE, 2005). C'est pourquoi les Etats se sont employés à définir des règles générales qui sont ensuite explicitées et détaillées par des codes de bonne conduite qui se diffusent à leur tour largement sur le terrain avec la publication de chartes et de règlements intérieurs au sein des entreprises.

Nous présentons un tableau synthétique qui énumère les codes de bonne gouvernance selon les pays leaders dans le domaine et les principales recommandations y soulignées.

Tableau 2 : Synthèse des codes de bonne gouvernance et recommandations pratiques.

Pays	Codes et documents de référence	Principales recommandations
Etats- unis	-A Guide for Directors and Corporate Councils (1996) - Director Professionalism (1996) - Corporate Governance Survey (1997) - Coping with fraud (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inciter la nomination d'administrateurs indépendants. ▪ Faciliter le contrôle interne. ▪ Assurer la transparence vis-à-vis des marchés financiers. ▪ Équilibrer les pouvoirs au sein de l'entreprise. ▪ Créer trois comités indépendants (Audit, Nominations et rémunération). ▪ Publication de la rémunération des dirigeants.
Grande Bretagne	- (Cadbury 1992) - Director's Remuneration (Greenbury 1995) - The Combined Code (Hampel 1998).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séparation des pouvoirs exécutifs et de contrôle ▪ Elaboration d'une charte sur les droits et devoirs des administrateurs. ▪ Créer trois comités indépendants (Audit, Nominations et rémunération).
Canada	- Where were the Directors? (Rapport Dey / Toronto Stock Exchange 1994).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier le rôle du président du conseil et du directeur général. ▪ Inciter les conseils à respecter une composition où les administrateurs indépendants sont majoritaires. ▪ Créer des comités spécialisés (Audit, Nominations et rémunération).
Pays-Bas	- Corporate Governance in Nederland (Peters Report 1997)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Séparation des pouvoirs entre le conseil de ▪ surveillance et la direction générale.

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'indépendance des membres du conseil, ainsi que la définition des rôles et des responsabilités des deux organes. ▪ La création de comités spécialisés.
Allemagne	- KonTraG (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Limiter le cumul des mandats et supprimer les droits de votes multiples. ▪ Instauration de comités spécialisés.
Japon	- Corporate Governance Principles (1998)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'un conseil d'administration inspiré des modèles anglo-saxons, composé par une majorité d'administrateurs indépendants. ▪ Mise en place de comités spécialisés.
Italie	- Testo Unico Draghi (Décret législatif 1998)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modification de la structure de l'actionnariat des sociétés cotées. ▪ Information des membres du conseil de la rémunération des dirigeants.
France	- Le rapport Viénot (1995) - Le rapport Arthuis (1996) - Le rapport Marini (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introduction d'administrateurs indépendants dans les conseils et limitation du cumul des mandats. ▪ Rédaction de chartes déontologiques. ▪ Création de comités spécialisés.

Source : Auteurs

L'importance croissante de la gouvernance des entreprises s'est traduite par des initiatives multiples visant à établir et à expliciter les « meilleures pratiques » en la matière. Elles émanent d'acteurs divers, qu'il s'agisse d'investisseurs institutionnels, d'organismes internationaux, gouvernementaux ou de représentants du monde des entreprises elles-mêmes. Ces initiatives ont débouché sur un nombre significatif de codes de gouvernance (CG) dont l'application est volontaire et qui contiennent un ensemble de recommandations se voulant comme un « idéal » à atteindre. À fin mars 2004, on peut compter un total de 121 CG au niveau mondial (Wirtz, 2005).

Pour les seuls pays membres de l'Union européenne (UE), une récente étude mandatée par la Commission de Bruxelles (Weil, Gotshal, & Manges, 2002). Selon cette même étude, le mouvement de conception et de diffusion des « meilleures pratiques » de gouvernance trouve, en ce qui concerne l'Europe, son point de départ essentiellement dans la Grande-Bretagne du début des années 1990. En Europe, les CG sont donc d'abord apparus outre-manche dans un contexte de scandales financiers, particulièrement propice à susciter l'intérêt pour des explications mobilisant des notions de conflit d'intérêts et de spoliation (Wirtz, 2005).

Ainsi avec le rôle croissant des entreprises publiques, certains pays européens préfèrent adopter des codes spécifiques pour ces firmes, d'autres se contentent de publier des codes adaptables à plusieurs types d'entreprises dont celles publiques.

En Allemagne, le ministère des Finances a mis à l'approbation en 2009, un Code de gouvernance des entreprises publiques. Ce code s'applique aux entreprises publiques indépendamment de la forme sociale. Le code concerne la plupart des aspects de la propriété et de la gouvernance de ce type de firmes, y compris le rôle des actionnaires, leurs assemblées, les responsabilités de supervision et de gestion des conseils, la rémunération, la transparence et l'information financière. Il fournit une synthèse des pratiques à respecter par les entreprises publiques et leurs propriétaires, allant de certains aspects du droit applicable, de « recommandations », aux « suggestions » purs.

Une partie des éléments individuels étaient déjà implicites ou explicites dans une multitude préexistante de directives du ministère de Finances pour les entreprises publiques. En vertu des nouvelles règles les

membres du conseil d'administration sont soumis à une obligation continue d'émettre un rapport sur les conflits d'intérêts qui peuvent surgir au cours de leur mandat.

En Norvège, un Livre blanc publié en 2006 a précisé que le gouvernement restera le propriétaire actif et à long terme des grandes entreprises publiques norvégiennes. Ce document, qui a été soumis au parlement, mise essentiellement sur la politique de propriété norvégienne, en indiquant clairement la position du gouvernement norvégien sur diverses questions relatives au secteur des entreprises publiques, y compris les objectifs et l'organisation de la propriété de l'État, les responsabilités et la composition de société, les rémunérations des dirigeants et les régimes d'intéressement. Un ensemble de principes pour une bonne appropriation ont été également indiqués conformément aux principes généralement reconnus en matière de gouvernance d'entreprise.

En Espagne, les règles générales relatives à l'actif du gouvernement central ont été adoptées par décret royal en 2009, ces Règles générales sont essentiellement un hybride entre une politique de la propriété et les éléments d'un code de bonne pratique pour la plus large conduite des entreprises publiques. Les principales motivations pour le changement inclus : le désir d'augmenter l'efficacité des entreprises publiques et les organismes publics connexes; l'établissement d'un cadre de transparence pour les entreprises publiques.

En Suède, le gouvernement a adopté en novembre 2007 des directives pour les rapports externes des entreprises publiques. Les Lignes directrices dictent essentiellement que la communication externe des entreprises publiques, qui comprend le rapport annuel, les rapports intermédiaires, le rapport de gouvernance d'entreprise, le rapport sur le contrôle interne et le celui sur le développement durable, devrait être aussi transparent que dans les sociétés cotées. Le conseil devrait décrire dans le rapport annuel la manière dont les lignes directrices ont été appliquées au cours de l'exercice écoulé et commenter les écarts. Selon les lignes directrices, le Conseil est chargé de présenter un rapport de développement durable, conformément à la Global Reporting Initiative (GRI) à partir de l'exercice 2008³. Le gouvernement a introduit aussi en avril 2009 les conditions d'emploi pour les cadres supérieurs dans les entreprises publiques dans ces lignes directrices. Ainsi, la rémunération du Manger de ces firmes est de la responsabilité du conseil d'administration dans son ensemble. En cas d'écart par rapport aux lignes directrices du gouvernement, le conseil devrait faire rapport sur les raisons particulières à l'égard de chaque cas particulier.

En France, Les règles de gouvernance ne sont pas contenues dans des textes législatifs ou réglementaires, mais seulement dans des codes élaborés par les organes représentatifs des entreprises (MEDEF, AFEP)⁴. En outre, le fait de se référer à un code de gouvernance n'est à ce jour qu'une faculté, mentionnée à l'article L225-37 du Code de Commerce, pour les sociétés dont les titres financiers sont cotés. Il existe aujourd'hui deux codes de gouvernance qui ont été rédigés par des organisations représentatives des entreprises : Le code " AFEP-MEDEF ", élaboré par l'AFEP⁵ et par le MEDEF⁶,

³Il devrait être publié sur le site Web de l'entreprise concernée ainsi que le rapport annuel de la société. Le rapport de développement durable peut être soit un rapport séparé, soit une partie intégrante du rapport annuel.

⁴A l'origine, le rapport Viénot "le Conseil d'Administration des Sociétés Cotées" publié en juillet 1995 a été mis au point à la demande de l'Association Française des Entreprises Privées (A.F.E.P.) et du Mouvement des Entreprises de France (M.E.D.E.F.) pour les entreprises françaises. Le besoin d'édicter un tel code est venu de la vague de privatisation et de l'ouverture des marchés boursiers aux investisseurs qui n'étaient pas toujours au courant du mode de fonctionnement des organes de gestions des entreprises cotées.

⁵ L'Association Française des Entreprises Privées

⁶Mouvement des Entreprises de France

majoritairement utilisé par les sociétés du CAC 40 ; et le code "Middle next", élaboré par l'association du même nom. Ce dernier s'adresse plutôt aux entreprises cotées moyennes et petites et entend être adapté à leur taille, leur structure de capital et leur histoire.

Pour les entreprises publiques, l'Institut Français des Administrateurs a édité un code de gouvernance en mai 2017 intitulé : Gouvernance des entreprises à participation de l'Etat. Il propose des recommandations concernant la relation de l'entreprise publique et l'Etat, la gestion des conflits d'intérêt et la composition du conseil d'administration. Cependant les sociétés ne s'y référant pas ont l'obligation d'expliquer pourquoi elles ne le font pas, Il s'agit là de l'adaptation en droit français du principe anglo-saxon "*comply or explain*" (appliquer ou expliquer).

En Belgique, on trouve le code Buysse et le code belge de gouvernance d'entreprise (Code 2009).

- Le code Buysse adresse des recommandations à l'attention des entreprises non cotées en Bourse. Il reprend notamment des recommandations concernant le rôle, le fonctionnement et la composition du conseil d'administration ; le rôle, la nomination, l'évaluation et la rémunération du senior management ; le contrôle externe, l'implication et le rôle des actionnaires. On retrouve également des recommandations spécifiques aux entreprises familiales et des recommandations de base pour une bonne gestion d'entreprise.
- Le code belge de gouvernance d'entreprise 2009 est la deuxième édition du Code belge de gouvernance d'entreprise. Il s'adresse aux sociétés de droit belge dont les actions sont négociées sur un marché réglementé ("sociétés cotées"). Cependant, vu sa flexibilité, le Code peut également servir de cadre de référence pour toutes les autres sociétés.

Le Code est basé aussi sur le principe «se conformer ou expliquer» («comply or explain»)⁷. Ce principe, soutenu par l'OCDE, est reconnu par la Directive 2006/46/CE, qui dispose que les sociétés cotées doivent publier une déclaration de gouvernance d'entreprise. Cette obligation a été transposée en Belgique par la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes⁸ et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier.

Il convient de signaler que contrairement à ce qu'on peut imaginer, les aspects cognitifs n'y sont pas complètement ignorés. Simplement, bien que l'intérêt de l'expertise et de la compétence professionnelle pour la création de valeur ne soit pas complètement ignoré par les auteurs des Codes de Gouvernance, ces derniers n'en tirent pas véritablement de conséquences pour la formulation concrète des « meilleures pratiques ». La dimension cognitive n'apparaît qu'implicitement et très à la marge, alors que les aspects liés à l'asymétrie d'information et aux conflits d'intérêts sont développés d'une façon très explicite dans ces Codes. Ainsi, dans leurs recommandations, l'aspect disciplinaire prédomine (Wirtz, 2005).

⁷ Ce même principe est utilisé en droit français

⁸ Ce qui renforce son adaptabilité aux entreprises publiques.

2. Gouvernance des entreprises publiques : illustrations empiriques et enseignements tirés

2.1 Analyse des résultats :

Nous analysons dans cette partie les illustrations comparatives entre les pays étudiés en mettant l'accent sur les pratiques de la structure de gouvernance, du contrôle et la relation entre l'Etat et l'entreprise publique.

2.1.1 France :

Le cas français, république organisée autour d'un Etat central déconcentré et décentralisé. La France dispose de 1517 organismes publics dont 1057 sociétés. Ces entreprises sont gérées par une Agence des Participations de l'Etat (APE) qui centralise la gestion de participations de l'Etat dans des sociétés industrielles. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a permis de préciser le rattachement des opérateurs de l'Etat à une mission et à un programme de l'action gouvernementale. Nous soulignons que la relation de l'entreprise publique avec son ministère de tutelle est normée à travers un cadre de pilotage stratégique : rendez-vous stratégiques annuels, contrats-objectifs ou de performance, lettres de mission, tableaux de bord de suivi de l'activité...

En ce qui concerne le Conseil d'Administration, il exerce une fonction d'orientation et sa composition est normée comme telle : d'1/3 de représentants des employés, 1/3 de représentants de l'Etat et 1/3 d'administrateurs indépendants. A ce point, le contrôle du Ministère des Finances s'exerce à travers 4 entités: La direction générale des Finances publiques (DGFIP), le contrôle général économique et financier (CGeFi), le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et l'Inspection générale des finances (IGF). Le contrôle continu est la modalité principale d'exercice du contrôle financier. Toutefois, L'évolution récente du contrôle économique et financier s'est traduite par le développement de programmes de contrôle périodique. De plus, Les organismes sont accompagnés par la DGFIP pour la mise à niveau de leur système de contrôle interne et de gestion des risques. Par contre, le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes porte sur les comptes des organismes et sur leur efficacité / efficience dans la mise en œuvre des politiques publiques.

2.1.2 Espagne :

Le cas espagnol, monarchie parlementaire régionalisée, elle a une expérience d'une réforme profonde de la gouvernance publique dans un contexte de fortes attentes politiques. L'Espagne contient 6536 organismes publics, dont 2036 sociétés. On constate un poids important des Ministères de tutelle technique qui s'assurent de la supervision de l'activité, du contrôle fonctionnel et d'efficacité, des orientations stratégiques, et qui sont responsables face au Parlement. En plus, deux entités transverses sont rattachées au Ministère du Trésor : La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), Holding qui centralise la gestion de 17 sociétés commerciales et La Direction Générale des Administrations Publiques qui assure le suivi du portefeuille des sociétés commerciales. Le contrôle est exercé par Le Ministère du Trésor via la Supervision Générale de l'Administration de l'Etat (IGAE). Ce contrôle de l'IGAE est exercé selon 3 modes, modulables selon le segment du secteur public : vérification a priori, contrôle financier permanent et audit. Par contre, le Tribunal des Comptes et les Organes de contrôle externe des communautés autonomes (OCEX) exercent un contrôle juridictionnel. Ce dernier est réalisé selon les principes de légalité, d'efficience et d'économicité. Les résultats des missions de contrôles sont publiés au Bulletin Officiel et transmis au Parlement.

2.1.3 Allemagne :

L'Allemagne qui a 4000 entreprises publiques, est retenue pour la particularité de son modèle fédéral germanique caractérisé par l'existence d'un cadre législatif et réglementaire unique décliné du niveau central au niveau fédéral. Le cas allemand est caractérisé par les points suivants :

- Un processus de création encadré et accompagné de critères précis à remplir pour justifier l'opportunité de créer une nouvelle entité publique
- Le code de gouvernement des entreprises fédérales permet de clarifier le rôle de l'Etat Actionnaire et sert de cadre indicatif en matière de bonnes pratiques pour les entreprises publiques.
- Le statut des entreprises publiques reste le référent principal et est régulièrement mis à jour.
- L'Assemblée Générale est opérationnelle et permet à l'Etat d'assurer sa fonction d'orientation. Le Conseil de surveillance est quant à lui centré sur la bonne exécution de la mission de l'entreprise et agit dans l'intérêt de la viabilité économique de l'entreprise.
- Le contrôle externe de l'Etat sur les entreprises publiques est du ressort exclusif d'organes juridictionnels que sont les Cours des Comptes : 1 Cour Fédérale des Comptes et 16 Cours des Comptes des Länders.
- Le Ministère Fédéral des Finances ne dispose pas de mission de contrôle.
- Les entreprises publiques sont autonomes et responsables de leur contrôle interne et ont pour obligation d'instaurer un système de prévention et de gestion des risques.

2.1.4 Canada :

Le cas canadien, est retenu pour la particularité de son modèle qui marie entre les pratiques de la gouvernance francophone et anglo-saxonne, ainsi que pour le caractère particulièrement novateur de ses réformes publiques. Le Canada a un portefeuille de 200 organismes publics dont 50 sociétés. Dans ce sens, l'orientation de l'entreprise publique relève de la responsabilité du ministère de tutelle qui rend compte au Parlement, via la planification des actions et des dépenses qui s'effectue selon un cycle annuel prédéfini. Nous soulignons l'existence d'un organe indépendant, le Conseil du Trésor qui veille à la cohérence globale de l'action des ministères et des organes affiliés. De plus, un maximum d'autonomie dans la gestion des opérations est laissé à l'organisme, notamment via ses organes délibérants. Les administrateurs des organes délibérants sont majoritairement indépendants et sont nommés pour leurs compétences aiguisées par des formations continues.

En ce qui concerne le contrôle des entreprises publiques au Canada, ces entreprises disposent d'une autonomie avancée qui s'appuie sur un système de contrôle interne et de gestion des risques. Le Ministère des finances n'assume pas de mission de contrôle des organismes publics et le contrôle externe est de la responsabilité des organes juridictionnels. De même, le Ministère de tutelle est responsable de rendre compte de l'activité et des résultats des organismes et sociétés de son portefeuille devant le Parlement. Nous signalons que la gestion intégrée du risque est implémentée systématiquement à l'ensemble du portefeuille. Elle prend la forme de cartographies exhaustives des risques à 3 niveaux : entreprise, portefeuille ministériel et portefeuille canadien.

2.1.5 Royaume Uni :

Il s'agit d'une monarchie constitutionnelle et possède un système parlementaire de gouvernance. L'Etat détient 20 entreprises publiques à 100% et plusieurs participations dans différentes entreprises qui appartiennent à divers secteurs d'activité. On trouve trois types d'entreprise publique : Executive Agencies (EAs), Non-Departmental Public Bodies (NDPB) et public corporations.

En Royaume Uni, le conseil d'administration a un pouvoir large en matière de prise de décision surtout avec le rôle prééminent des administrateurs indépendants guidé par le Senior Independent Director qui doit une grande expérience dans la gestion des conseils d'administration. La gouvernance des entreprises publiques en Royaume Uni donne un immense intérêt à la conformité (Compliance) par

rapport aux normes d'éthique et de déontologie ainsi que la lutte contre la fraude. De plus, les entreprises publiques font objet d'un reporting permanent de gouvernance : rapport mensuel ou trimestriel du conseil d'administration, le statut annuel de la gouvernance, les rapports d'audit interne et externe, le rapport semestriel de la reddition des comptes et l'examen du rapport qualité-prix.

Les entreprises publiques au Royaume Uni doivent faire un exercice fort de transparence vis à vis des parties prenantes et de la société civile. Elles représentent un modèle en termes de différenciation entre l'information confidentielle et celle rendue au public.

2.2 Enseignements concluants :

Nous discutons dans cette section les différents enseignements tirés de l'analyse documentaire et des entretiens réalisés avec les administrateurs et les responsables des entreprises publiques interrogées. Nous avons fait recours à la technique des entretiens en profondeur, cette technique d'entretien aide à appréhender, plutôt que des faits ou jugements précis, des représentations et mobiles souvent latentes : cadre de référence, logiques subjective et valeurs sous-jacentes à des motifs explicitement invoqués par un individu. Le chercheur définit un thème général qu'il propose au répondant sans intervenir dans l'entretien du discours, ses interventions se limitent à une facilitation du discours de l'autre, à la manifestation d'une attitude de compréhension, à une relance fondée sur les éléments déjà exprimés par un sujet ou par un approfondissement des éléments discursifs déjà énoncés.

Dans cette section, nous mettons l'accent sur les perspectives de recherche et les implications de notre travail.

La première analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de La Société nationale des chemins de fer français (SNCF).

La SNCF est une entreprise publique française créée en 1937, composée de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) : EPIC SNCF, EPIC SNCF Réseau et EPIC SNCF Mobilités. Elle emploie 260000 personnes avec un chiffre d'affaires de 31,4 Milliards d'Euros dont 33 % réalisés à l'international. Elle détient le monopole du marché de transport ferroviaire avec un réseau de 29273 Km et elle est classée la troisième compagnie en Europe après Les Chemins de fer fédéraux suisses et la compagnie allemande Deutsch Bahn.

Le conseil d'administration de la SNCF est composé de 24 membres dont 16 sont nommés par décret et 8 administrateurs choisis par les salariées. Nous trouvons dans les membres nommés par décret 12 représentants de l'Etat, un sénateur, un député, un représentant du syndicat et un membre indépendant choisi pour ses qualités professionnelles.

Interrogé sur la composition et le fonctionnement du conseil d'administration, M. AA administrateur et membre du directoire à la SNCF souligne : « ...*Le conseil d'administration se réunit deux fois par an et il est composé de 24 membres dont la durée du mandat est de 5 ans, renouvelable 2 fois... La composition des conseils d'administration et de surveillance doit s'ouvrir à des compétences professionnelles et humaines plus diverses...L'indépendance des administrateurs constitue un gage dans l'égalité de traitement des différentes parties prenantes à l'entreprise...* ».

Dans ce sens, l'indépendance et la compétence de l'indépendance devient au centre des préoccupations dans les conseils d'administration, le rapport des avis du Conseil Economique, Social et Environnemental intitulé : Performance et gouvernance de l'entreprise et publié en Mai 2013 mentionne qu'à la diversité sous toutes ses formes des administrateurs doivent s'ajouter l'obligation de l'indépendance et la limitation du membre de mandats, la fonction d'administrateur ne devant pas devenir une profession.

L'Institut Français des Administrateurs a publié le Vade-mecum de l'administrateur en 2013 qui définit le mandat de l'administrateur, son environnement statutaire et juridique ainsi que les grandes

décisions qui le concerne. Il s'agit des décisions suivantes : l'élaboration et le suivi de l'exécution de la stratégie, l'arrêté des comptes, l'analyse de la performance financière de l'entreprise, la gestion des risques, la responsabilité sociale et environnementale, les opérations de fusions-acquisitions, les relations avec les parties prenantes, l'évaluation de la performance des dirigeants, la rémunération et la succession des dirigeants.

A ce sujet de rémunération, Mme. BB membre du comité de nomination et de rémunération à la SNCF exprime que : «... *Le comité de nomination doit définir un conseil d'administration cible, sa taille optimale et les profils-types d'administrateurs en adéquation avec la dimension de l'entreprise, la diversité de ses secteurs d'activité et les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés. Le comité s'attachera à expliquer les critères qu'il a utilisés pour recommander cette structure cible, et à mettre en évidence les talents manquants pour améliorer le fonctionnement du conseil...* ». «...*Bien qu'il n'existe pas en France de texte de loi mentionnant spécifiquement l'existence d'un secrétaire du conseil et, a fortiori, la fonction qu'il remplit, son rôle est essentiel pour permettre aux administrateurs de travailler efficacement : il diffuse les documents susceptibles d'intéresser les administrateurs en fonction de l'actualité de l'entreprise et son environnement, favorise les conditions d'accueil des nouveaux administrateurs et participe étroitement au travaux d'évaluation du fonctionnement du conseil...* ».

La diffusion et la transparence de l'information relève des grands enjeux de la gouvernance, M. CC représentant des salariés à la SNCF ajoute que : «...*L'administrateur a droit à une information complète, sincère et rapide. Il doit s'assurer que les informations nécessaires à la bonne réalisation de ses missions, avec leurs caractéristiques et périodicité, sont bien communiquées dans les délais par la direction générale... Le conseil convient d'un dispositif de type code de bonne conduite avec les mandants des catégories d'administrateurs appelés à assister aux réunions du conseil en tant que représentant de personnes morales... Une discussion annuelle porte sur l'évaluation de la mise à dispositions des informations aux administrateurs avec un plan d'action permettant des améliorations*».

Questionné sur les missions du comité d'audit, M. DD expert-comptable de formation et membre du comité d'audit à la SNCF explique : «...*Le comité d'audit est un pilier de la gouvernance, ses missions concernent : le suivi du processus d'élaboration de l'information financière, du contrôle légal des comptes, de l'indépendance des commissaires aux comptes, de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, de gestion des risques et de l'audit interne...* ». Sur ce sujet, l'Institut Français des administrateurs en collaboration avec KPMG Audit Committee Institute ont publié en juin 2015 un Guide des Bonnes Pratiques pour les comités d'audit et Modus Operandi montrant que le comité d'audit doit réaliser un Reporting des réunions du comité, des points en suspens, de la restitution au conseil et la communication avec le conseil d'administration.

La deuxième analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de La Société de Transport de Montréal (STM).

La STM est une entreprise publique fournissant des services de transport collectif à la population de l'agglomération de Montréal. Ce territoire de 482 km² de superficie regroupe un quart de la population du Québec au Canada. Avec sa population de 1 650 000 habitants, la ville de Montréal est la métropole du Québec, en plus d'être la capitale économique et culturelle. C'est ce qui lui assure un fort rayonnement régional et mondial. Plusieurs grappes industrielles et d'importantes multinationales y sont actives dans le secteur des technologies et celui des services (Bombardier, SNC-Lavalin, Ubisoft, le Cirque du Soleil, etc.). Montréal est aussi l'une des plus importantes villes universitaires d'Amérique du Nord, se situant juste derrière Boston. Elle abrite plusieurs établissements de haut savoir, notamment quatre grandes universités que sont McGill, l'université de Montréal, Concordia, l'Université du Québec à Montréal et trois grandes écoles : HEC Montréal, école Polytechnique et l'ÉTS (école de technologie supérieure). Elle emploie plus de 15 000 personnes et ses services se répartissent en deux catégories principales :

- le réseau de bus : il fonctionne sept jours sur sept et comporte 209 lignes dont une vingtaine un service de nuit.
- le métro : en 2016, 759 trains sillonnaient quotidiennement les quatre lignes de métro (68 stations) qui parcourent la ville.

Interrogé sur les caractéristiques de la gouvernance à La STM, M. EE administrateur à la STM précise que : « ... À l'interne, deux instances gouvernent la STM : le conseil d'administration composé d'élus et de représentants de la clientèle et le comité de direction constitué de gestionnaires. De plus 90 % des employés étant syndiqués, les syndicats détiennent donc un pouvoir important, ce qui en font des intervenants incontournables lors d'une prise de décisions puisqu'elle doit aligner ses objectifs avec ceux de la mairie de Montréal et du gouvernement du Québec, la STM ne peut décider seule de sa stratégie. De même, les projets d'envergure doivent souvent être approuvés et financés par les instances municipales, l'agglomération de Montréal et les villes de banlieue ainsi que par le gouvernement du Québec. En outre de nombreux acteurs, internes ou externes, sans rôle décisionnel formel, « s'invitent » à la table des négociations. Parmi ces derniers citons les syndicats, les employés, les clients, les médias ainsi que des groupes d'influence divers (par exemple, les écologistes ou les représentants des usagers du transport adapté). Tous ces acteurs s'impliquent dans les décisions concernant les grands projets... ». Il ajoute que « ... La gouvernance de la STM est scindée en deux instances décisionnelles : le comité de direction et le CA. Le premier élabore la stratégie de l'entreprise et détermine les orientations générales en vue d'une présentation et d'une acceptation par le CA. Il est dirigé par un directeur général et composé de 7 directeurs exécutifs, un directeur général adjoint et une directrice principale qui assument les fonctions stratégiques de l'entreprise : exploitation, affaires juridiques, projets majeurs, ressources humaines, finances, planification des réseaux, marketing, communications, affaires publiques et planification stratégique. La seconde instance, le conseil d'administration, remplit son rôle de surveillance et approuve notamment les projets que lui présente la direction. Il nomme et, le cas échéant, révoque le directeur général ainsi que les directeurs. Il se compose principalement d'élus municipaux et de trois représentants de la clientèle. Enfin, le président et les membres du conseil d'administration sont nommés par le maire de Montréal ou le conseil d'agglomération sur recommandation du maire. De l'avis des observateurs, la présence d'élus au conseil d'administration est loin d'être anodine... ».

Dans ce sens, le code des bonnes pratiques de gouvernance au Canada propose des mesures de soutien au bon fonctionnement du conseil d'administration :

- Consigner un règlement d'organisation des comités spécialisés.
- Incliner une politique de discrimination positive en mettant des quotas pour la nomination des femmes dans les conseils d'administration.
- Promouvoir la contractualisation entre les entreprises publiques et l'Etat par la définition d'un cadre méthodologique.
- Exiger la publication d'un bilan de gouvernance et un rapport annuel de la gouvernance.
- Développer une ingénierie institutionnelle intelligente qui évoque les lignes de la gouvernance entre les différents acteurs impliqués dans les entreprises publiques.
- Instaurer un dispositif contre la fraude.
- Installer un tableau de bord général de la gouvernance et un système de pilotage du conseil d'administration.

Sur ces points, nous avons questionné Mme. FF membre du comité de direction à la STM qui nous répond : « ... La relation Etat -entreprise, les mécanismes de la gouvernance en interne et le dispositif

du contrôle constituent les fondamentaux de la gouvernance publique... Pour mobiliser les membres du conseil d'administration et améliorer les relations, la STM a mis en place huit « sous-comités experts »; une innovation en matière de gouvernance. Ce sont des cellules de réflexion et d'information spécialisées dans un domaine d'expertise défini (finances, Ressources Humaines, opérations, maintien des actifs, etc.). Ces comités se réunissent de cinq à dix fois par an; Ils n'ont pas de pouvoir décisionnel mais prennent connaissance des dossiers, entre autres ceux des projets majeurs, avant qu'ils ne soient présentés au conseil d'administration. Les membres du comité ont comme responsabilité d'évaluer les projets et ensuite de les expliquer et de faire des recommandations aux autres membres du conseil d'administrations. Les conseillers sont indépendants et objectifs; les administrateurs le savent et ils en sont rassurés. Du coup, les conseillers peuvent remettre en question les propositions devant les élus et répondre à leurs interrogations. Il arrive qu'un projet revienne deux ou trois fois avant d'être prêt. En bout de ligne, lorsque les gestionnaires ont répondu à toutes les questions des conseillers, les élus du comité sont à la fois bien informés des détails et confiants quant à sa viabilité. Ils peuvent alors eux-mêmes assurer leurs pairs et les autres membres du conseil d'administrations, que le projet est bon. Il n'y a donc jamais de surprise au conseil car le projet a beaucoup été travaillé en amont...». Concernant la prise en compte de l'éthique et la lutte contre les fraudes dans le conseil d'administration, elle ajoute : « ...Le conseil organise plusieurs occasions de débat approfondi et collégial sur la politique éthique de l'entreprise, la cartographie des risques éthiques établie par le management et l'évaluation des ressources attribuées par le management au directeur de l'éthique. Le conseil examine le code d'éthique de l'entreprise pour s'assurer qu'il correspond bien à ses valeurs et à ses spécificités. Il s'assure qu'il y a un volet éthique et conformité dans les missions d'audit demandées à l'audit interne ainsi que des formations adéquates en matière d'éthique pour les membres du conseil d'administration. De plus, le conseil s'assure de la mise en œuvre, sous l'impulsion du management, d'un programme de sensibilisation des collaborateurs de l'entreprise sur le risque de fraude et de corruption. Il s'entretient avec les commissaires aux comptes sur leur évaluation du risque d'anomalies significatives résultant de fraudes avant la mise en œuvre des programmes d'audit. Le conseil d'administration s'assure qu'il existe un protocole d'investigation des cas d'allégation de fraude ou de corruption et de définir une politique anti-fraude et anti-corruption bien appliquée lors des grandes étapes de la vie de l'entreprise, notamment lors des réorganisations internes, des modifications de périmètre ou du développement de nouveaux marchés... ».

Concernant la relation avec les parties prenantes et la transparence devant eux, nous avons questionné M. JJ administrateur et membre du comité de la stratégie à la STM qui précise que : « ... L'innovation réside dans l'élaboration d'une démarche structurée simple et efficace qui aura permis d'instaurer une stratégie politique face à chacune des parties prenantes et d'avoir une relation gagnante avec celles-ci. Grâce à cela, la gestion des affaires gouvernementales s'avère beaucoup plus organisée. Elle se résume en cinq étapes :

- (1) *Répertorier les parties prenantes : Recenser les acteurs importants de l'environnement de l'entreprise et rédige des fiches descriptives.*
- (2) *Cartographier les parties prenantes : Pour chaque enjeu important des représentations graphiques de l'environnement des parties prenantes sont réalisées. Ces cartographies sont utiles au service des affaires gouvernementales mais aussi aux dirigeants puisqu'il leur permet de déterminer rapidement les acteurs-clés lors de l'émergence d'un problème.*
- (3) *Préparer un document de positionnement : Cela consiste à définir pour chaque enjeu, les principes à promouvoir, les messages-clés ou les recommandations. Bref, la position officielle de la STM s'appuie sur des données factuelles, des chiffres, de l'information provenant de l'interne.*
- (4) *Plan d'action : Il faut ensuite déterminer de quelle façon la STM affirmera sa légitimité, comment elle se fera connaître et comment elle établira son positionnement. Quels facteurs*

externes faudra-t-il considérer? Quelles personnes internes choisir pour diffuser le message? Quelles actions privilégier?

- (5) *Document de préparation et de présentation : Enfin, il faut préparer les cadres intermédiaires et les dirigeants à rencontrer des membres du gouvernement. Le document de préparation les renseigne sur celui ou celle qu'ils s'apprêtent à rencontrer. Également, un document de présentation à transmettre aux personnes rencontrées leur sera remis.*

En ce qui concerne la transparence, nous sommes une entreprise extrêmement médiatisée; il ne doit pas y avoir plus de trois jours par an où les médias ne parlent pas de nous d'une manière ou d'une autre. Nous sommes une véritable vitrine; on n'a pas intérêt à mentir ou à cacher de l'information car les choses se sauront d'une façon ou d'une autre. En conséquence, il est essentiel que nous surveillions de très près tout ce qui se dit. Il est important de s'assurer que ce qui est dit correspond à la réalité. Si tel n'est pas le cas, nous nous devons de corriger le tir immédiatement... ».

La troisième analyse confirmatoire : Contenu des entretiens avec les administrateurs et les responsables de Northern Ireland Water (NIW).

Northern Ireland Water est une entreprise publique créée en 2007, elle au Royaume Uni employant plus de 1500 personnes, elle offre 650 millions litres de l'eau potable pour 2 millions de consommateurs.

Interrogé sur la gestion des risques dans le conseil d'administration, M. HH, administrateur et membre du comité des risques à NIW explique : « ...*Notre conseil d'administration joue un rôle important dans la détermination du Risk Appetite comme étant un véritable enjeu de compétitivité de l'entreprise. Le Risk Appetite est la définition du type et du niveau des risques qu'une organisation est prête à accepter au regard de la stratégie. Ce niveau de risque voulu est la balance entre les bénéfices potentiels de la prise de risque et les menaces inhérentes à tout changement. Le Risk Appetite de notre entreprise a été défini dans le cadre du plan stratégique à 3ans, il s'agit d'une initiative qui visait à mesurer le niveau de risque souhaité par le conseil et le management pour atteindre les objectifs définis dans le plan stratégique et évaluer l'alignement du conseil et du management. De plus, nous avons mis une démarche normée menée par le directeur stratégie et le directeur audit interne et risk management à travers l'identification des domaines de risques susceptibles d'impacter l'atteinte des objectifs stratégiques, l'évaluation quantitative des enjeux et l'élaboration d'une synthèse des entretiens et restitution au conseil... ».*

Dans la même lignée, le code de la gouvernance des entreprises au Royaume Uni évoque les points suivants :

- Le rôle du Conseil consiste à fournir un leadership entrepreneurial dans le cadre d'un contrôle prudent et efficace qui permet d'évaluer et de gérer les risques.
- Définir des objectifs stratégiques, s'assurer que les ressources financières et humaines nécessaires sont en place pour que l'entreprise puisse atteindre ses objectifs et évaluer les performances de la direction.
- Définir les valeurs et les normes et veiller à ce que ses obligations envers ses actionnaires et autres soient comprises et respectées.
- Tous les administrateurs doivent agir dans ce qu'ils considèrent comme l'intérêt supérieur de l'entreprise, conformément à leurs obligations légales.
- Le rapport annuel devrait inclure une déclaration de fonctionnement du Conseil d'administration, les types de décisions doivent être prises par le Conseil et qui doivent être déléguées à la direction, identifier le président, le chef de la direction, l'administrateur indépendant principal, les membres des comités du conseil et le nombre de réunions tenues et auxquelles participent les administrateurs.

Au sujet des caractéristiques de la gouvernance des entreprises publiques au Royaume Uni, nous avons posé la question à Mme. Il membre du conseil d'administration du NIW sur les mesures d'accompagnement mises en place par l'entreprise pour améliorer les pratiques de la gouvernance dans l'entreprise : « ...Il s'agit des mesures suivantes :

- *Mettre en place des mécanismes de coordination entre les comités spécialisés, la direction générale, le conseil d'administration et les tutelles techniques et financières.*
- *Adopter une approche par la compétence au sein des conseils d'administration.*
- *Etendre la marge de décision des dirigeants au sein des entreprises publiques pour impulser le leadership managérial et assurer la continuité des institutions.*
- *Programmer des études d'impact de la gouvernance sur le citoyen.*
- *Planifier des formations adéquates aux administrateurs.*
- *Exploiter et valoriser les rapports des contrôleurs d'Etat qui remontent de l'information à la tutelle financière représentée par le ministère de l'Economie et des finances.*
- *Harmoniser les missions et les attributs des agents de contrôle financier et assurer la continuité de la chaîne de dépense... ».*

Interrogée sur l'évaluation du conseil d'administration, Mme. Il montre que : « ...L'évaluation du conseil d'administration implique trois phases : la première phase du départ qui concerne la définition des rôles des membres du conseil d'administration et la détermination d'un calendrier des activités du conseil et des comités spécialisés. La deuxième phase consiste à une évaluation continue en surveillant les progrès de la conformité et prendre des mesures correctives, examinant l'achèvement des registres, Conflit d'intérêt, cadeaux et hospitalité et la rédaction d'un rapport trimestriel à l'actionnaire. La dernière phase concerne la révision de la fin d'année à travers la constitution de l'équipe de révision, le calendrier des activités et du progrès, l'adoption des modifications aux documents de gouvernance et la mise en œuvre des changements et la consultation des actionnaires sur les changements au cadre de gouvernance et la nomination, réorganisation ou démission / résiliation des administrateurs... ».

Conclusion :

Ce travail s'intéresse à une analyse comparative de la gouvernance des entreprises publiques à l'international.

Nous avons commencé par la définition du cadre théorique et conceptuel de la gouvernance d'entreprise publique, ensuite, nous réalisons une analyse comparative de la gouvernance des entreprises publiques entre la France, l'Espagne, l'Allemagne, le Canada et le Royaume Uni. Nous finalisons ce travail par des enseignements tirés de trois études de cas internationales qui impliquent des perspectives de développement sur les pratiques de la gouvernance dans les entreprises publiques.

A ce point, nous signalons les perspectives de développement issues de ce travail comparatif :

- La clarification du rôle de l'Etat : En améliorant le rôle d'Etat Stratège notamment à travers la généralisation de la contractualisation avec les entreprises publiques, la spécification du rôle d'Etat Actionnaire en développant une stratégie actionnariale, une gestion active du portefeuille de l'Etat et une représentation de l'Etat au sein des organes délibérants, finalement, la clarification du rôle d'Etat Contrôleur.
- Le renforcement du dispositif de gouvernance interne des entreprises publiques : la professionnalisation et opérationnalisation des organes délibérants, la responsabilisation du dirigeant et la mise en place d'un dispositif de contrôle interne efficace.

- La Mise en œuvre du Code de Bonne Pratiques de Gouvernance : un effort de vulgarisation et de communication afin d’inculquer la culture de la gouvernance et faire connaître ses avantages pour les entreprises publiques.
- Le développement d’une politique de gestion active du portefeuille public : à travers la mise en place d’un nouveau dispositif juridique, institutionnel et procédural permettant d’assurer un meilleur pilotage du portefeuille public.

Pour ce faire, nous avons travaillé sur la collecte, le traitement, l’analyse et la synthèse des différents documents, en particulier des articles scientifiques, des rapports officiels et des études professionnelles. Nous avons également eu l’opportunité de faire vingt entretiens avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques en utilisant la technique des entretiens en profondeur afin d’explorer l’avancement de des pratiques de la gouvernance, tout en notant les remarques, les contraintes et leurs propositions pour renforcer le système de la gouvernance.

Finalement, il sera très intéressant de faire des études sur l’impact de la gouvernance sur la performance des entreprises publiques en prenant en considération les fondamentaux de la gouvernance, en l’occurrence, le fonctionnement du conseil d’administration, la reddition des comptes et la nomination des dirigeants. L’analyse comparative des pratiques de gouvernance entre le secteur publique et privé représente une piste de recherche éminente qui pourra éclairer les effets de la privatisation sur les entreprises publiques. Il sera pertinent d’élargir cette analyse comparative sur d’autres pays qui ont des modèles de la gouvernance différents des modèles classiques comme : le Japon, la Chine et les États-Unis.

Ressources bibliographiques :

- Caby, J., & Hirigoyen, G. (2000). *Management: les constructeurs: Michael C. Jensen*.
- CESE (2013), Performance et gouvernance de l’entreprise, Les éditions des JOURNAUX OFFICIELS.
- Charreaux, G., 1997, “Conseil d’administration et pouvoirs dans l’entreprise”, Le Gouvernement des Entreprises, Charreaux G. (éd.), coll. Recherche en Gestion, Economica, pp 141-164.
- Charreaux, G., 1997, “Mode de contrôle des dirigeants et performance des firmes”, Le Gouvernement des Entreprises, Charreaux G. (éd.), coll. Recherche en Gestion, Economica, pp 17-54.
- Cheffins, B. R. (2012). The history of corporate governance, Law Working Paper N°.184/2012, European Corporate Governance Institute, Working Paper Series in Law.
- Council, F. R. (2012). The UK corporate governance code. *London, September*.
- Gilson, R. J. (2016). From Corporate Law to Corporate Governance, Law Working Paper N°.324/2016, European Corporate Governance Institute, Working Paper Series in Law.
- Gomez, P. Y., & Korine, H. (2008). *Entrepreneurs and democracy: A political theory of corporate governance*. Cambridge University Press.
- Hart A. (1995), "Corporate governance, some theory and implications ", *Economic Journal*, n°430.
- IFA (2017). Gouvernance des entreprises à participation de l’état, les publications de l’IFA.
- IFA et KPMG (2015) Guide des Bonnes Pratiques pour les comités d’audit & Modus Operandi.
- IFA (2013), Vade-mecum de l’administrateur, troisième édition.
- Licht, A. N. (2014). Culture and law in corporate governance, Law Working Paper N°.247/2014, European Corporate Governance Institute, Working Paper Series in Law.
- Naciri, A. (Ed.). (2008). *Corporate governance around the world*. Routledge.
- OCDE (2005), Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l’OCDE, 2005
- OCDE (2011): questionnaire sur le gouvernement de l’entreprise publique, 2011.
- Pérez, R. (2009). La gouvernance de l’entreprise, La Découverte.
- Pesqueux, Y. (2010). Conclusion générale: De la corporate governance à la gouvernance organisationnelle. *La gouvernance juridique et fiscale des organisations*, 371.
- Rajan, R. G., & Zingales, L. (2000). *The governance of the new enterprise* (No. w7958). National Bureau of Economic Research.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). A survey of corporate governance. *The journal of finance*, 52(2), 737-783.

Wirtz, P., 2005, “Meilleures pratiques’ de gouvernance et création de valeur : une appréciation critique des codes de bonne conduite”, *Comptabilité Contrôle Audit*, Vol.1, pp 141-159.