



Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes

SOMMAIRE

Préambule	4
Champ d'application	6
PARTIE 1. LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES.....	7
Chapitre 1. Le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques	8
1. Le fonctionnement du conseil d'administration.....	8
1.1. La structure du conseil d'administration.....	8
1.1.1. La séparation des fonctions de président du conseil et de directeur général..	8
1.1.2. La composition du conseil d'administration.....	8
1.1.3. La taille du conseil d'administration.....	9
1.2. La nomination des membres du conseil d'administration.....	9
1.2.1. Le profil des administrateurs.....	9
1.2.2. Les administrateurs « indépendants ».....	10
1.2.3. Les représentants de l'État	10
1.2.4. Les représentants des salariés.....	11
1.3. La convocation du conseil d'administration	11
1.4. La tenue du conseil d'administration.....	11
1.5. Les mandats des membres du conseil d'administration.....	12
1.6. L'évaluation des administrateurs.....	12
2. Les comités du conseil d'administration.....	13
3. Les responsabilités du conseil d'administration.....	13
3.1. Le cadre d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration	13
3.2. Les responsabilités du conseil d'administration.....	14
3.2.1. Le pilotage stratégique.....	14
3.2.2. Le suivi et la supervision des décisions de gestion	14
3.2.3. Le renforcement des mécanismes de gouvernance d'entreprise.....	15
3.2.4. La responsabilité de communication avec l'autorité de tutelle	15
Chapitre 2. Audit, gestion des risques et contrôle	16
1. Le comité d'audit.....	16
1.1. La composition et le fonctionnement du comité d'audit	16
1.2. Les missions du comité d'audit	16
2. Le comité de gestion des risques.....	17
2.1. La composition du comité de gestion des risques	17
2.2. Les missions du comité de gestion des risques	17
Chapitre 3. La cellule de gouvernance.....	18
1. La composition et le fonctionnement de la cellule de gouvernance	18
2. La responsabilité et les devoirs des membres de la cellule de gouvernance	18
Chapitre 4. Transparence et divulgation de l'information.....	20
1. La divulgation volontaire de l'information	20
2. La divulgation d'informations sur les aspects significatifs de la vie de l'entreprise	20
3. La divulgation d'informations sur la gouvernance d'entreprise.....	21
4. La divulgation d'informations sur l'éthique	21
5. La vérification de la qualité de l'information.....	22

Chapitre 5. Les relations entre l'État et les entreprises publiques	23
1. Le rôle d'actionnaire	23
1.1. La stratégie actionnariale.....	23
1.2. Le renforcement de la gouvernance d'entreprise	24
1.3. La non immixtion dans la gestion au quotidien	24
1.4. La gestion des participations publiques.....	25
1.5. Le traitement équitable des actionnaires.....	25
2. Le rôle de contrôleur	26
2.1. Le contrôle a priori	26
2.1.1. Le contrôle sur les organes	26
2.1.2. Le contrôle sur les actes	26
2.1.3. Le rôle des contrôleurs d'État	27
2.1.4. La portée du contrôle à priori	27
2.2. Le contrôle a posteriori	28
2.2.1. Le contrôle des inspections	28
2.2.2. Le contrôle des juridictions financières.....	29
2.2.2.1. Le contrôle de la Cour des comptes.....	29
2.2.2.2. Le contrôle de la Cour de discipline financière.....	29
2.2.3. Le contrôle parlementaire	29
3. Le rôle de stratège	30
3.1. La contractualisation des relations entre l'État et l'entreprise publique	30
3.2. Le contenu du contrat-programme.....	30
3.3. L'élaboration du contrat-programme	31
3.4. Le suivi de la mise en œuvre du contrat-programme	32
3.5. La sanction des « engagements » contenus dans le contrat-programme	33
Chapitre 6. Les relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes	34
1. Le respect des droits des parties prenantes	34
2. Le traitement équitable des différentes parties prenantes.....	35
3. La responsabilité sociétale (RS)	35
PARTIE 2. INTEGRITE DANS LE SECTEUR PUBLIC	38
Chapitre 1. Le code de conduite	39
1. Les obligations générales.....	39
1.1. L'intérêt public et l'intérêt de l'entreprise.....	39
1.2. L'obligation de réserve et le respect de la confidentialité.....	40
1.3. La disponibilité	40
1.4. La responsabilité.....	40
1.5. Le respect des règles de droit.....	40
2. Les obligations entre employés	40
2.1. Les relations avec les supérieurs	40
2.2. Les relations avec les collègues.....	41
2.3. Les relations avec les subordonnés	41
3. Les obligations envers les citoyens	41
3.1. L'efficacité.....	41
3.2. Le respect des droits des citoyens	41
3.3. La transparence.....	41

4.	Les relations avec les concurrents et les autres partenaires	42
4.1.	Le respect du droit de la concurrence.....	42
4.2.	Les conflits d'intérêts	42
4.3.	Les cadeaux	42
4.4.	L'activité parallèle	43
5.	La mise en place du code de conduite.....	43
Chapitre 2. Le devoir de diligence		44
1.	La définition du devoir de diligence	44
2.	La portée du devoir de diligence	44
2.1.	Garantir une certaine effectivité de l'effort anticorruption	44
2.2.	Assurer l'efficacité de l'effort anticorruption	45
2.3.	Couvrir la responsabilité de l'entreprise.....	45
3.	La mise en place du devoir de diligence.....	45
3.1.	Les préalables	45
3.2.	Le diagnostic des facteurs de risques	46
3.3.	La conception de procédures relatives au devoir de diligence.....	46
3.3.1.	Le devoir de diligence « de prévention »	46
3.3.2.	Le devoir de diligence « de détection »	47
3.4.	La mise en œuvre du devoir de diligence.....	47
3.4.1.	La conception de supports de documentation et de reporting	47
3.4.1.1.	Documentation sur la nature et l'étendue du devoir de diligence.....	47
3.4.1.2.	Les données et les informations collectées.....	47
3.4.1.3.	Les conclusions et les décisions adoptées	48
3.4.2.	La désignation de la périodicité	48
3.4.3.	La désignation d'un responsable du devoir de diligence anticorruption	48
3.5.	Le traitement des nouvelles situations et opérations	48
Chapitre 3. Le « Whistleblowing »		50
1.	La définition du « Whistleblowing »	50
2.	Le champ d'application du dispositif d'alerte	50
2.1.	Les donneurs d'alerte.....	50
2.2.	Les infractions couvertes	50
3.	La prévention des abus.....	51
4.	La protection des « Whistleblowers ».....	51
5.	La mise en œuvre du dispositif d'alerte.....	52
5.1.	Les responsables du dispositif d'alerte	52
5.2.	La réception des cas d'alerte par les responsables.....	52
5.3.	L'investigation et le rapport final.....	52
5.4.	La communication et l'évaluation.....	53

Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes

Préambule

L'intervention de l'État dans l'activité économique a toujours été un sujet de controverse où deux discours s'opposent. Si certains privilégient la main invisible d'Adam Smith, où l'État, assimilé à un arbitre, doit laisser le marché s'autoréguler. D'autres voient en l'État un protecteur et un garant de l'équilibre des marchés. Quel que soit le rôle qui lui est assigné dans l'économie, l'État est tenu de fournir des services publics (santé, éducation, infrastructures, services énergétiques, services sociaux, etc.) à la fois destinés à la population et aux acteurs économiques.

L'entreprise publique, appelée également entreprise d'État, tire son appellation de l'influence qu'exerce l'État sur elle. Une influence exercée dans les nominations des dirigeants et dans les prises de décisions telles que les stratégies à mettre en place, les politiques à adopter ou encore les orientations économiques et sociales à suivre.

Outre leur forme juridique assez spécifique, les entreprises publiques sont des organisations qui cherchent à concilier l'objectif de la rentabilité financière avec celui de la qualité du service public. Il est de ce fait primordial de les soumettre à une gestion et à un suivi rigoureux permettant d'optimiser l'utilisation des fonds publics et d'instaurer un climat de confiance entre les prestataires de services publics et les différentes parties prenantes. Les autorités de tutelle dont relèvent les entreprises publiques sont tenues de les appuyer dans leur quête de fournir des prestations de qualité.

Le rôle des entreprises publiques dans l'économie nationale a toujours suscité un intérêt majeur pour des raisons à la fois politiques et économiques. Ainsi, veiller au développement et à la pérennité des organisations publiques tunisiennes est un véritable défi pour l'État. Les entreprises publiques sont toujours la principale locomotive pour la réalisation des objectifs fixés par la stratégie globale de l'État. La déclinaison de cette stratégie est essentiellement mise en œuvre à travers des projets d'investissement réalisés dans le cadre de marchés publics obtenus dans le respect des règles de transparence et de concurrence. Le contexte politique actuel constitue un cadre particulièrement favorable à la consécration de ces règles. Ainsi, la nouvelle constitution tunisienne devrait contribuer à renforcer les principes de la primauté de l'État de droit, la responsabilisation, la réédition des comptes et le renforcement des mécanismes de contrôle de gestion des deniers publics. Ces principes constituent la pierre angulaire de tout système efficace de gouvernance et de conduite des affaires.

La démarche de la Tunisie en faveur de la promotion d'une bonne gouvernance d'entreprise conforme aux recommandations des institutions internationales, dont notamment l'OCDE, a été déjà lancée par l'élaboration du Guide des Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises Tunisiennes paru en 2008 et mis à jour en 2012. Ce guide constitue le référentiel approprié pour tout système de gouvernance que ce soit pour les

entreprises du secteur privé qui doivent rendre compte à leurs actionnaires ou pour les organismes publics qui doivent rendre compte aux organes de contrôle de l'État. Le présent Guide de Gouvernance et d'Intégrité pour les Entreprises Publiques Tunisiennes (le Guide) vient compléter les recommandations de bonnes pratiques de gouvernance des entreprises tunisiennes du secteur privé en tenant compte des spécificités inhérentes à l'implication de l'État dans le financement, la régulation et le contrôle des entreprises publiques. Le respect des recommandations émises par ce Guide doit s'insérer dans le cadre des efforts déployés par l'État tunisien à développer, à moderniser et à pérenniser les services d'intérêt général fournis par les organismes publics.

Le Guide engage la responsabilité morale des agents publics qui doivent se conformer à un ensemble de normes de conduite et d'éthique lors de l'élaboration et de l'exécution de la stratégie de l'entreprise. Ces normes ont principalement trait à la gestion des conflits d'intérêts et à la lutte contre la corruption. Le respect de ces normes permet de renforcer les valeurs de probité et d'intégrité, d'ancrer une culture de responsabilisation et de développer l'autodiscipline, ce qui devrait se répercuter positivement sur la viabilité des organismes publics et améliorer leur performance.

Néanmoins, dans un contexte caractérisé par une forte implication de l'État dans la stratégie et dans les activités de l'entreprise publique, la mise en place de structures efficaces de gouvernance et de bonne conduite doit faire face à deux défis de taille. Le premier défi se rapporte à la capacité de l'entreprise publique à définir et à délimiter les responsabilités des différents organes de direction, de gestion et de contrôle. Le but étant d'évaluer les performances des différents responsables de l'entreprise à la lumière des objectifs assignés tout en évitant la dilution des responsabilités entre eux. Le deuxième défi concerne la capacité des dirigeants de l'entreprise publique à faire face à l'ingérence politique de l'État dans la détermination de la stratégie et dans la formulation des objectifs, et qui risquerait de créer des dysfonctionnements au niveau de l'organisation et rendrait inefficace le rôle des structures de gouvernance et de contrôle.

Ce Guide objective une volonté accrue des différents protagonistes de promouvoir la confiance dans la gestion et le contrôle des entreprises publiques tunisiennes en instaurant un système de gouvernance et d'intégrité responsable, transparent, cohérent et intelligible.

Le Guide est réparti en deux parties.

La **première partie** traite de la gouvernance des entreprises publiques et couvre les aspects suivants :

- Le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques ;
- Audit, gestion des risques et contrôle ;
- La cellule de gouvernance ;
- Transparence et divulgation de l'information ;
- Relations entre l'État et les entreprises publiques, et
- Relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes.

La **deuxième partie** traite de la question de l'Intégrité dans le secteur public et présente les outils de lutte contre la corruption suivants :

- Code de conduite ;
- Devoir de Diligence ;
- « Whistleblowing ».

Champ d'application

Le présent Guide n'est pas d'une application obligatoire. Il émet des recommandations à l'attention des entreprises publiques soucieuses de mettre en place un système efficace de gouvernance et de bonne conduite tout en tenant compte de leur situation particulière et besoins spécifiques. Il est destiné principalement aux entreprises publiques tunisiennes. Les autres organismes publics sont également invités à en respecter les recommandations.

L'« entreprise publique » est définie par l'Article 8 de la loi 89-9 du 1^{er} février 1989 relatif aux participations, aux entreprises et aux établissements publics, tel que modifié et complété par la loi n° 96-74 du 29 juillet 1996. Sont considérées comme « entreprises publiques » :

- Les établissements publics à caractère non administratifs dont la liste est fixée par décret ;
- Les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État ;
- Les sociétés dont le capital est détenu par l'État, les collectivités publiques locales, les établissements publics et les sociétés dont le capital est entièrement détenu par l'État, à plus de 50% chacun individuellement ou conjointement.

PARTIE 1. LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Les bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise ne cessent d'évoluer et de s'étendre pour pouvoir accompagner les changements continuels et rapides de l'environnement des affaires. Les exigences en matière de gouvernance ne sont plus limitées aux entreprises du secteur privé mais s'étendent désormais aux entreprises publiques qui sont de plus en plus soumises aux obligations de transparence et de réédition des comptes. L'intervention de l'État dans la nomination des dirigeants, des membres du conseil d'administration et des contrôleurs des marchés et des comptes ne libère pas l'entreprise publique de l'obligation de toute entité économique d'optimiser la gestion de ses ressources et de maximiser sa valeur. C'est dans ce sens qu'il devient impératif aux entreprises publiques de se doter de structures de gouvernance opérationnelles et efficaces qui renforcent ses relations avec ses parties prenantes et répondent à l'intérêt public.

Les grands axes de la gouvernance des entreprises publiques qui sont traités au niveau du présent Guide rejoignent en grande partie ceux préconisés pour le secteur privé et se présentent comme suit :

- Le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques
- Audit, gestion des risques et contrôle
- La cellule de gouvernance ;
- Transparence et divulgation de l'information ;
- Les relations entre l'État et les entreprises publiques ; et
- Les relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes.

Chapitre 1. Le fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques¹

Le conseil d'administration est un organe collégial ayant pour mission de superviser la direction de manière permanente et régulière et d'apporter conseil et assistance aux dirigeants afin d'assurer la conformité des décisions et actes de gestion aux objectifs fixés dans l'intérêt de l'entreprise. Le conseil d'administration doit être investi de tous les pouvoirs à cet effet et disposer des compétences nécessaires pour l'exercice de ses fonctions en toute intégrité et responsabilité.

Dans l'objectif de renforcer le système de gouvernance d'entreprise dans les entreprises publiques, le présent Guide émet un ensemble de recommandations portant sur le fonctionnement et les responsabilités du conseil d'administration.

1. Le fonctionnement du conseil d'administration

Le conseil d'administration doit opérer dans un cadre de fonctionnement bien défini qui lui permettrait d'optimiser l'exécution des missions qui lui sont confiées. Le présent Guide énonce les recommandations suivantes couvrant les différents aspects du fonctionnement du conseil d'administration.

1.1. *La structure du conseil d'administration*

1.1.1. *La séparation des fonctions de président du conseil et de directeur général*

Le présent Guide recommande de séparer la fonction de président du conseil d'administration de celle de directeur général de manière à assurer la distinction fonctionnelle entre la prise de décision de gestion et l'approbation et le contrôle de celle-ci.

En cas de cumul des fonctions de président du conseil et de directeur général par la même personne, l'entreprise devrait exposer aux actionnaires les motifs sous-jacents à ce choix.

En tout état de cause, il est conseillé de définir clairement les attributions et les prérogatives du conseil d'administration et de l'équipe dirigeante de l'entreprise afin de pouvoir évaluer leur efficacité dans la réalisation des objectifs qui leur sont assignés.

1.1.2. *La composition du conseil d'administration*

Le présent Guide recommande que :

- Le conseil d'administration soit composé de membres qualifiés, compétents, expérimentés et intègres lui permettant de remplir convenablement ses fonctions.
- Le conseil d'administration soit aussi diversifié que possible pour garantir une participation et une représentation suffisante de l'ensemble des parties prenantes qui diffèrent selon les régions et les secteurs d'activité. À ce titre, le conseil d'administration devrait comprendre, outre les représentants de l'État et selon le cas,

¹ Les termes « conseil d'administration » et « conseil de surveillance » sont utilisés de manière interchangeable.

un (plusieurs) représentant(s) élu(s) des salariés, un (plusieurs) représentant(s) des collectivités publiques locales (municipalité, région, autre) et un (plusieurs) représentant(s) de la société civile (défense des consommateurs, défense de l'environnement, autre).

- La composition du conseil d'administration intègre la dimension de genre. Ainsi, est-il souhaitable de nommer une ou plusieurs femmes en tant qu'administratrices tout en veillant qu'elles remplissent les critères de nomination de tout administrateur d'une entreprise publique.

1.1.3. La taille du conseil d'administration

Le nombre de membres du conseil d'administration devrait être choisi en conformité avec la taille et les spécificités de l'entreprise publique. À cet égard, un plus grand nombre d'administrateurs contribuerait à enrichir les débats et à faire bénéficier l'entreprise de diverses expériences et compétences, alors qu'un nombre réduit d'administrateurs limiterait les conflits et les désaccords entre administrateurs et éviterait la recherche systématique d'un consensus collectif, ce qui accélérerait le processus de prise de décision au sein du conseil. Le présent Guide recommande que la taille du conseil d'administration de l'entreprise publique soit comprise entre 6 et 12 membres.

1.2. La nomination des membres du conseil d'administration

La sélection des membres du conseil d'administration des entreprises publiques est une question particulièrement importante en raison des enjeux stratégiques et économiques de ces entités. Comparativement au rôle du conseil d'administration dans la gouvernance des entités relevant du secteur privé, l'intervention des autorités publiques dans la nomination de ses représentants au sein du conseil est susceptible d'affaiblir le rôle du conseil d'administration dans le système de gouvernance d'entreprise.

1.2.1. Le profil des administrateurs

Le processus de nomination des membres du conseil devrait être conçu et géré de sorte que les candidats choisis répondent aux qualifications de compétences et d'expériences exigées.

À ce titre, le présent Guide recommande que :

- La sélection des membres du conseil soit effectuée sur la base de critères objectifs garantissant l'efficacité de cet organe dont notamment le profil, l'expérience, l'expertise et l'âge². Il conviendrait ainsi de fixer de manière formelle et explicite, sur la base d'un consensus entre les dirigeants et l'autorité de tutelle, les critères de sélection des futurs membres du conseil d'administration ;
- Un appel à candidatures aux postes d'administrateurs soit lancé ;

² Il est aussi fortement souhaitable de prendre en compte la contrainte de disponibilité des administrateurs. À ce titre, la nomination de directeurs d'entreprises publiques à la retraite qui, de par leur expérience, leur clairvoyance et leur objectivité, seraient en mesure de renforcer le rôle de supervision et d'assistance du conseil d'administration.

- Les candidatures soient examinées, avant approbation par l'autorité de tutelle et l'Assemblée Générale, par le comité des nominations ou par l'Unité de Suivi de l'Organisation des Établissements et des Entreprises Publics, et ce afin de garantir que toutes les nominations soient effectuées dans l'unique intérêt de l'entreprise³ ;

- Le conseil d'administration, dans son ensemble, doit posséder des compétences techniques et managériales aussi vastes que possible afin de lui garantir la maîtrise des différents aspects de l'activité de l'entreprise. Ainsi, les administrateurs devraient-ils disposer de connaissances suffisantes dans les domaines de la comptabilité, de l'audit, des finances et de la politique générale de l'entreprise ainsi que des capacités d'analyse et de réflexion sur les questions d'actualité en relation avec l'activité de l'entreprise ;

- Il y ait un système d'incitation approprié aux administrateurs des entreprises publiques afin qu'elles attirent et puissent garder des personnalités de qualité dans leurs conseils;

Il est souhaitable, par ailleurs, que le conseil inclue des membres ayant une expérience en tant qu'anciens administrateurs ou directeurs dans d'autres entreprises ou établissements publics ou dans des sociétés du secteur privé. Cette mesure contribuerait à consolider le rôle du conseil en tant qu'organe de gouvernance d'entreprise et renforcerait son efficacité en matière d'identification et de gestion des risques.

1.2.2. Les administrateurs « indépendants »

Le renforcement du rôle du conseil d'administration en tant qu'organe de gouvernance est fortement tributaire de l'existence de membres « indépendants ». Un administrateur est réputé être « indépendant » s'il n'entretient pas de relation avec l'entreprise qui soit susceptible de nuire à la qualité de ses décisions et à sa capacité d'agir au mieux des intérêts de l'entreprise dans la cadre des objectifs fixés. À ce titre, le présent Guide recommande que le conseil d'administration soit composé d'un ou de plusieurs administrateur(s) « indépendant(s) ».

Il est souhaitable que les administrateurs « indépendants » aient occupé des postes de direction dans d'autres entités économiques afin de mettre à profit l'expertise et l'expérience acquises dans ce cadre.

1.2.3. Les représentants de l'État

Le présent Guide recommande que les représentants de l'État soient choisis sur la base de leur compétence, de leur qualification et de leur expérience. Ainsi faisant, le conseil serait en mesure d'exercer efficacement les responsabilités liées à la surveillance et à la gestion des activités de l'entreprise conformément aux orientations et priorités sectorielles fixées par l'État.

Les représentants de l'État devraient être impliqués, au même titre que les autres administrateurs, dans les missions à la charge du conseil d'administration et devraient, à cet

³ L'Unité de Suivi de l'Organisation des Établissements et des Entreprises Publics est rattachée à la présidence du gouvernement et elle est chargée, entre autres, des nominations des représentants de l'État.

égard, faire preuve de disponibilité et de professionnalisme en privilégiant l'intérêt social de l'entreprise.

Les administrateurs représentants de l'État ne devraient pas exercer une influence politique sur l'entreprise. À ce titre, ces administrateurs devraient agir en toute neutralité et impartialité en dehors de toute considération d'ordre politique.

Le présent Guide recommande aux représentants de l'État d'éviter les situations et les activités qui risqueraient de compromettre leur jugement ou qui entraîneraient des conflits d'intérêt tels que l'exercice de fonctions de contrôle de l'entreprise ou l'implication dans des affaires commerciales ou financières dans laquelle l'entreprise est partie prenante.

1.2.4. Les représentants des salariés

Afin de renforcer la participation des salariés dans la gouvernance des entreprises publiques, le présent Guide encourage la nomination de représentants de salariés dans les conseils d'administration.

Il recommande, par ailleurs, que :

- Les représentants des salariés au sein du conseil d'administration respectent les critères de compétence, d'objectivité et de professionnalisme requis pour tout administrateur ;
- Les représentants des salariés agissent dans l'intérêt social de l'entreprise et aient les mêmes devoirs et obligations que tout autre administrateur, incluant le devoir de confidentialité.

1.3. La convocation du conseil d'administration

Afin que les administrateurs jouent pleinement leur rôle lors des réunions du conseil, le présent Guide recommande de :

- convoquer la réunion du conseil d'administration au moins 10 jours avant sa tenue. L'avis de convocation doit comprendre l'ordre du jour ainsi que tous les documents nécessaires pour une prise de décision en toute connaissance de cause ;
- Donner la possibilité à tout administrateur de proposer l'ajout d'un ou de plusieurs points à l'ordre du jour du conseil en communiquant sa proposition par écrit au moins trois jours avant la date de la réunion du conseil.

1.4. La tenue du conseil d'administration

Les réunions du conseil d'administration doivent être bien préparées et organisées de façon à assurer une gestion efficace et optimale du temps alloué aux différentes interventions relatives aux points prévus à l'ordre du jour.

À ce titre, le présent Guide recommande ce qui suit :

- Le conseil d'administration devrait se réunir autant de fois que l'exige l'activité de l'entreprise et les circonstances qui lui sont propres afin de rendre plus efficaces et plus rapides les prises de décisions. À cet égard, il est recommandé au conseil d'administration des entreprises publiques de se réunir au moins quatre fois par an

dont une réunion serait dédiée à l'arrêt des états financiers (ou deux réunions pour les sociétés cotées en bourse) et une autre consacrée à l'élaboration des budgets de fonctionnement et d'investissement ;

- Le conseil d'administration ne devrait délibérer que sur les questions inscrites à l'ordre du jour, sauf s'il s'agit de questions ou d'évènements exceptionnels et/ou survenus entre la date de l'élaboration de l'ordre du jour et la date de la tenue du conseil ;

- Prévoir une procédure claire et formelle de remplacement des administrateurs qui s'absentent de manière répétitive des réunions du conseil. Cette procédure fixerait le nombre d'absences tolérées ainsi que les règles et les modalités de remplacement des administrateurs concernés⁴.

1.5. Les mandats des membres du conseil d'administration⁵

Le présent Guide recommande de :

- Supprimer, dans la mesure du possible, les situations de mandats simultanés d'administrateur pour les agents publics en activité ;

- Éviter le remplacement fréquent des administrateurs, en particulier, des représentants de l'État dont le remplacement est souvent lié aux changements de leurs responsabilités ;

- Éviter le remplacement en bloc d'administrateurs jouissant d'une ancienneté significative au sein du conseil d'administration de l'entreprise publique afin que le passage de témoin aux nouveaux administrateurs soit réussi. Il faut veiller à ce que les nouveaux administrateurs fraîchement nommés, puissent surmonter les éventuelles difficultés liées d'expérience ou/et de connaissances de l'entreprise.

1.6. L'évaluation des administrateurs

Il est impératif de responsabiliser les administrateurs et de les sensibiliser à la nécessité de rendre compte de leurs actes et d'assumer collectivement la pleine responsabilité de toutes les décisions émanant du conseil. À cette fin, le présent Guide recommande la mise en place d'un système d'évaluation du conseil et des administrateurs qui consisterait principalement à :

- Fixer des critères objectifs et vérifiables permettant de mesurer le rendement et la performance du conseil et des administrateurs. Ces critères seraient soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle et de l'Assemblée Générale des actionnaires ;

- Procéder, sur la base de ces critères, à l'évaluation systématique et formelle de la performance des membres du conseil d'administration, pris individuellement puis de

⁴ L'Article 10 du décret n° 2002-2197 du 7 octobre 2002, relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques, à l'approbation de leurs actes de gestion, à la représentation des participants publics dans leurs organes de gestion et de délibération et à la fixation des obligations mises à leur charge, prévoit que tout administrateur ne peut s'absenter ou déléguer ses attributions plus que deux fois par an.

⁵ L'Article 9 du décret susmentionné prévoit des mesures de bonne gouvernance d'entreprise qui consistent, entre autres, à limiter la durée du mandat des administrateurs représentants de l'État à trois ans renouvelable deux fois au maximum et à leur interdire d'avoir simultanément plus que trois mandats d'administrateur d'entreprises ou d'établissements publics.

manière collégiale, ainsi qu'à l'évaluation de l'efficacité des différents comités spécialisés émanant du conseil ;

- Soumettre l'évaluation du conseil et des comités à l'Assemblée Générale des actionnaires et à l'autorité de tutelle.

2. Les comités du conseil d'administration

Le conseil d'administration peut déléguer la responsabilité de certaines de ses fonctions à des groupes de travail ou à des comités spécialisés. La mise en place de ces structures permettrait l'examen en profondeur de certains aspects importants de la vie de l'entreprise tels que l'audit et la vérification des comptes, la gestion des risques, la nomination des dirigeants et leur rémunération, la gouvernance et la stratégie de l'entreprise. À cet égard, le présent Guide recommande de veiller à ce que :

- Le conseil d'administration crée en son sein autant de comités que le réclament les besoins et les spécificités de l'entreprise et les risques encourus par celle-ci ;

- Chaque comité créé dispose de ses propres règles de fonctionnement et de conduite qui soient claires et formalisées ;

- Les comités créés rendent compte de leurs activités au conseil d'administration qui demeure le premier responsable des décisions émanant de ces organes. Ainsi, chaque comité devrait communiquer périodiquement au conseil les comptes rendus de ses activités, ses constatations et ses recommandations ;

- Les comités du conseil d'administration soient composés, le cas échéant, d'un maximum de membres « indépendants » parmi lesquels le conseil désigne les présidents de ces comités ;

- Les membres des différents comités disposent de l'expérience et des connaissances requises dans le domaine d'action du comité en question et que la charge de travail des administrateurs au sein des comités soit, entre autres, fonction de leurs qualifications, de leurs compétences et leurs disponibilités⁶.

3. Les responsabilités du conseil d'administration

En l'absence d'un cadre légal suffisamment clair et précis quant à la nature et à l'étendue des responsabilités du conseil d'administration, le présent Guide recommande aux entreprises publiques d'élaborer un règlement intérieur d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration et de fournir une liste indicative de ses responsabilités.

3.1. Le cadre d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques d'élaborer un règlement intérieur/une charte des droits et des devoirs des administrateurs qui constituerait un code de conduite pour tous les membres du conseil d'administration. Ce règlement vise, essentiellement, à bien délimiter l'étendue des responsabilités du conseil, en veillant à ne pas

⁶ Les administrateurs peuvent se voir attribuer des rémunérations exceptionnelles au titre de leurs missions au sein des comités mis en place, et ce conformément aux dispositions de l'Article 205 du Code des Sociétés Commerciales.

encombrer les administrateurs par des questions relevant de la pure gestion et leur permettre, ainsi, de concentrer leurs efforts sur les points essentiels de la vie de l'entreprise comme la stratégie, les budgets et les comptes. L'existence d'un tel règlement permettrait également de déterminer le profil de compétences et de qualifications recherchées pour les membres du conseil d'administration.

Ce règlement fixerait, entre autres, les modalités de fonctionnement du conseil, les diligences à mettre en œuvre, les décisions soumises à l'approbation préalable du conseil et la politique de communication et d'information.

Ce règlement devrait assurer les mêmes droits et les mêmes obligations à tous les administrateurs, représentants de l'État ou non, et devrait définir clairement leur responsabilité individuelle et collective.

3.2. Les responsabilités du conseil d'administration

Les responsabilités incombant au conseil d'administration des entreprises publiques couvrent, en principe, plusieurs aspects de la vie de l'entreprise. Le présent Guide cite, à titre indicatif, les responsabilités suivantes classées par domaine d'intervention.

3.2.1. Le pilotage stratégique

Le conseil d'administration devrait prendre part au processus décisionnel relatif aux orientations générales de l'entreprise et contribuer de manière significative à la phase de planification stratégique. Sur ce plan, le conseil d'administration devrait :

- Contribuer à l'élaboration des contrat-programmes et veiller à leur bonne exécution par la direction ;
- Suivre et évaluer la réalisation des objectifs stratégiques de l'entreprise ;
- Suivre et réexaminer en permanence les orientations et les plans stratégiques de l'entreprise, en particulier, ses choix de financement et ses politiques de gestion des fonds publics, en assurant leur alignement avec les objectifs sectoriels de l'État ;
- S'impliquer de manière active dans la détermination des orientations stratégiques de l'entreprise publique ;
- Veiller à l'alignement des actes de gestion avec les missions et les objectifs de l'entreprise. L'appréciation de cette conformité devrait se faire sur la base de discussions approfondies lors des réunions du conseil d'administration à la lumière des *reportings* et des rapports périodiques soumis par la direction au conseil;
- Assurer, dans la mesure du possible, l'offre de services au meilleur rapport qualité/prix en tenant compte des besoins et des attentes des différentes parties prenantes de l'entreprise.

3.2.2. Le suivi et la supervision des décisions de gestion

Le conseil d'administration devrait veiller à ce que l'entreprise atteigne les niveaux escomptés de performance. À cet égard, il est souhaitable que l'autorité de tutelle établisse une lettre de mission destinée au dirigeant lors de sa nomination ou du renouvellement de son mandat à la tête de l'entreprise. Cette lettre fixerait les attentes envers l'entreprise et les

principaux objectifs que le dirigeant devrait atteindre au terme de son mandat. Le rôle du conseil d'administration à cet égard serait de :

- Superviser et conseiller les dirigeants lors de l'exécution des plans d'actions adoptés par l'entreprise ;
- Procéder à l'encadrement et au suivi rigoureux du fonctionnement de l'entreprise et de l'avancement de l'exécution de son budget sur la base de rapports élaborés par la direction, de manière régulière et périodique (tableaux de bord synthétiques et indicateurs de performance, rapports sur les budgets, reportings, plans d'action à court et moyen terme, états sur les perspectives de l'entreprise, etc.) ;
- Approuver les programmes d'achat qui sont en dehors de la compétence de la commission supérieure de contrôle et d'audit des marchés ;
- S'assurer que les actes de gestion et les politiques adoptées par l'entreprise sont conformes aux législations et aux réglementations en vigueur.

3.2.3. Le renforcement des mécanismes de gouvernance d'entreprise

Le conseil d'administration, en tant qu'organe de décision dans l'entreprise, est investi du pouvoir d'évaluer et de renforcer le rôle des mécanismes de gouvernance mis en place. Dans cette perspective, il est recommandé aux conseils des entreprises publiques de :

- S'assurer de la mise en place de comités spécialisés nécessaires et adaptés à l'entreprise et fixer les modalités de leur fonctionnement;
- Proposer des candidats pour le poste de dirigeant de l'entreprise et aider à la sélection du profil recherché ;
- S'assurer du bon déroulement des missions des auditeurs externes en mettant à leur disposition tous les moyens matériels et techniques nécessaires;
- Identifier les principaux risques auxquels l'entreprise est confrontée et s'assurer de la mise en place des politiques appropriées de gestion des risques ;
- Veiller au respect des dispositions légales et réglementaires en matière d'accès à l'information ;
- S'assurer que les informations liées à la gouvernance d'entreprise soient publiées dans le rapport annuel.

3.2.4. La responsabilité de communication avec l'autorité de tutelle

Les responsabilités du conseil d'administration dans le suivi et la supervision des actes de gestion doivent être matérialisées par l'élaboration de rapports et de comptes rendus périodiques sur le déroulement de l'activité de l'entreprise et l'exécution des contrats-objectifs. Ces rapports doivent être communiqués régulièrement aux organes de contrôle de l'entreprise et à l'autorité de tutelle. Ils doivent indiquer tous les éléments qui pourraient servir de base à l'évaluation de la performance de l'entreprise eu égard aux objectifs fixés.

Chapitre 2. Audit, gestion des risques et contrôle

Les entreprises publiques sont appelées à mettre en place des comités spécialisés qui assistent le conseil d'administration dans ses responsabilités.

Le présent Guide recommande la mise en place d'un comité d'audit –dans le cas où la mise en place d'un tel comité n'est pas obligatoire légalement– et d'un comité de gestion des risques⁷.

1. Le comité d'audit

Les entreprises publiques ont intérêt à se doter d'un comité d'audit afin de garantir la qualité du contrôle interne et la fiabilité des informations communiquées.

1.1. *La composition et le fonctionnement du comité d'audit*

Le présent Guide recommande que le comité d'audit soit composé de trois membres, tous ayant des compétences en comptabilité et en finance, dont au moins deux administrateurs qui ne soient pas salariés de l'entreprise. Il est souhaitable que le comité soit présidé par un administrateur « indépendant ».

Le conseil d'administration devrait déterminer clairement les missions et les modalités d'exercice du comité d'audit et publier ces informations dans le rapport annuel de l'entreprise.

Le présent Guide recommande que le comité d'audit se réunisse régulièrement selon les besoins. Dans tout état de cause, deux réunions au minimum par an devraient être tenues : une serait consacrée à l'examen des comptes annuels, l'autre à l'arrêté du plan d'audit.

1.2. *Les missions du comité d'audit*

Le comité d'audit devrait être principalement chargé de :

- Passer en revue le système de contrôle interne ;
- Assister le conseil d'administration dans le contrôle de l'intégrité des états financiers, des structures de contrôle interne, des processus de *reportings* financier et des politiques financières de l'entreprise. ;
- Maintenir et faciliter la communication entre le conseil d'administration, la direction, les auditeurs internes et les commissaires aux comptes;
- Suivre en permanence la fonction d'audit interne de l'entreprise tout en l'améliorant;
- Assister l'entreprise dans la procédure de sélection et de nomination du (ou des) commissaire(s) aux comptes en veillant tout particulièrement à la régularité et au bon déroulement du processus de l'appel d'offre lancé à cet effet.

Il est, en outre, souhaitable que le comité d'audit s'assure que le (ou les) commissaire(s) aux comptes puisse(nt) travailler en toute indépendance. Le comité est tenu,

⁷ L'Article 256 bis du Code des Sociétés Commerciales exige la mise en place d'un comité d'audit au sein des entreprises faisant appel public à l'épargne.

dans ce cadre, de vérifier que les honoraires versés par l'entreprise à son (ou ses) commissaire(s) aux comptes ne représentent pas une part trop importante du total de son (leur) chiffre d'affaires.

2. Le comité de gestion des risques

Il est recommandé que les entreprises publiques se dotent d'un comité de gestion des risques qui pourrait intervenir en situation de crises ou d'incertitude.

2.1. La composition du comité de gestion des risques

Le présent Guide recommande que le comité de gestion des risques soit composé d'au moins trois membres dont un membre « indépendant ».

Il est recommandé que ce comité soit présidé par un membre du conseil d'administration.

2.2. Les missions du comité de gestion des risques

Le comité de gestion des risques est chargé d'établir un processus pour identifier, analyser, traiter, contrôler et communiquer les risques. Le comité de gestion des risques serait, en particulier, appelé à :

- Assurer la direction stratégique de l'entreprise en matière de gestion des risques commerciaux et industriels importants ;
- Veiller à la mise en œuvre d'une infrastructure de gestion des risques appropriée ;
- Contrôler et approuver les politiques et les procédures de gestion des risques et de conformité ;
- Procéder à l'actualisation, en cas de besoin, des politiques de l'entreprise en matière de gestion des risques ;
- Élaborer des politiques de suivi et d'évaluation des systèmes de gestion des risques ;
- Assurer l'intégration et l'alignement du système de gestion des risques avec les objectifs opérationnels de l'entreprise ;
- Assurer une communication claire au conseil d'administration et à la direction sur les positions de risque de l'entreprise ;
- S'assurer que les systèmes d'information pour le *reporting* des risques soient intégrés afin de permettre une agrégation au niveau du *reporting* de l'entreprise ;
- Mettre en place des stratégies de contrôle permettant d'identifier et d'apprécier les risques de fraude et d'en évaluer l'impact sur l'entreprise ;
- Développer les plans d'action appropriés aux situations de risques identifiés ;
- Définir clairement les responsabilités des employés en relation avec la prévention et l'identification des fraudes ;
- Définir la responsabilité d'investigation en cas d'identification de fraude;
- Mettre en place un système de *reporting* des fraudes ;
- Communiquer les informations nécessaires sur les politiques de gestion des risques au sein de l'entreprise.

Chapitre 3. La cellule de gouvernance

Dans le cadre du renforcement de la gouvernance et de la lutte contre la corruption, la circulaire du chef du gouvernement n°16 du 27 mars 2012 adressée aux ministres, aux gouverneurs et aux présidents des sociétés nationales et entreprises publiques prévoit la création, dans chaque entreprise publique, d'une cellule administrative appelée « cellule de gouvernance » qui serait placée sous l'autorité directe du président directeur général de l'entreprise. Cette cellule devrait rendre compte au ministère chargé de la gouvernance auprès du chef du gouvernement. La cellule doit être dirigée par un cadre de l'entreprise ayant au moins la fonction de directeur d'administration centrale.

1. La composition et le fonctionnement de la cellule de gouvernance

Le présent Guide recommande que la cellule de gouvernance soit composée de cinq membres dont au moins un administrateur « indépendant » et trois membres qui soient désignés par le conseil d'administration.

La cellule est appelée à se réunir autant de fois que le besoin se fait sentir et au moins deux fois par an.

2. La responsabilité et les devoirs des membres de la cellule de gouvernance

Les pouvoirs conférés à la cellule de gouvernance sont essentiels dans l'appréciation de la qualité de direction et du comportement éthique dans l'entreprise. Le rôle de cette cellule peut être soit consultatif, soit interventionniste en fonction des décisions à prendre.

Il est recommandé que les membres de la cellule de gouvernance puissent :

- Recevoir une formation appropriée à leur mission. La formation peut porter sur les caractéristiques générales de l'entreprise, ses marchés, son métier, sa stratégie, ses politiques de financement et d'investissement et les risques auxquels elle est confrontée ;
- Jouir de toute l'indépendance de jugement, d'action et de prise de décision nécessaire pour exercer pleinement leur devoir de contrôle en toute objectivité et neutralité.

La circulaire du chef du gouvernement n°16 précise que la cellule de gouvernance a pour mission de :

« - Fournir aux services du ministère de la gouvernance toutes les données, informations et documents nécessaires à l'exercice de ses attributions ;

- Assister les services du ministère chargé de la gouvernance à réaliser les objectifs de la gouvernance et de la lutte contre la corruption ;

- Informer ledit ministère sur toutes les affaires en cours concernant la corruption ;

- Permettre aux citoyens de prendre connaissance de toutes les données, informations, décisions, dépenses, programmes et rapports annuels de réalisation de la structure ou établissement concerné, et de façon directe ou à travers le site web ;

- Activer la mise en place d'un site web pour les administrations et les entreprises qui n'en ont pas ».

Outre les missions précitées, il est recommandé aux membres de la cellule de gouvernance de :

- Émettre un avis sur la stratégie globale de l'entreprise publique, sur la politique de financement et sur la politique de communication ;
- Évaluer et suivre en permanence les stratégies et les plans d'action de l'entreprise en matière de la lutte contre la corruption couvrant notamment la bonne conduite, le devoir de diligence et le « Whistleblowing » ;
- Étudier les questions éthiques et débattre des situations de conflit d'intérêt dont ils prennent connaissance ;
- Mettre œuvre le dispositif d'alerte en veillant à examiner et donner suite à toutes alertes déclenchées, et ce suivant les recommandations du présent Guide (Cf. Partie 2, Chapitre 3) ;
- Examiner et évaluer périodiquement l'indépendance des administrateurs qualifiés d'« indépendants » ;
- Examiner et suivre le processus de nomination et de promotion à l'intérieur de l'entreprise en s'assurant qu'il est basé sur des critères objectifs ;
- Établir un rapport annuel de ses activités et le soumettre au conseil d'administration ;
- Veiller à l'application des recommandations du présent Guide pour assurer la mise en place des bonnes pratiques de gouvernance au sein des entreprises publiques ;
- Examiner la conformité des pratiques de gouvernance d'entreprise aux recommandations du présent Guide.

Chapitre 4. Transparence et divulgation de l'information

Afin de renforcer son image et asseoir sa crédibilité, toute entreprise publique est tenue de se conformer aux exigences grandissantes en termes de transparence et de qualité de l'information. Ainsi, il est important que l'information soit facilement accessible et au moindre coût aux différents partenaires de l'entreprise, et ce pour qu'ils soient à même de prendre les bonnes décisions.

C'est dans ce sens que l'Article 32 de la Constitution de La République Tunisienne stipule que : « *Le droit d'accès à l'information est garanti. L'État œuvre à garantir le droit à l'accès aux réseaux de communication* ».

1. La divulgation volontaire de l'information

Dans le cadre du renforcement de la publication d'informations, le présent Guide recommande à l'entreprise publique de fournir et d'actualiser régulièrement les données suivantes :

- Informations générales (statut juridique, objet social, activités, capital, etc.) ;
- Cadre juridique de son (ou ses) activité(s) ;
- Organigramme détaillé et contacts de l'entreprise et de ses principaux responsables ;
- Principales politiques et décisions clés ;
- Liste des informations et documents disponibles.

Dans l'objectif de faciliter l'accès à l'information, il est recommandé que l'entreprise publique se dote d'un site web qui soit :

- Facile d'accès, bien structuré et assurant une navigation facile ;
- Mis à jour régulièrement ;
- Régi par des procédures internes claires d'organisation, de contrôle, de publication et de traitement de l'information ;
- Doté de structures d'accueil en ligne qui facilitent l'échange avec les utilisateurs du site et les demandeurs d'information (foire aux questions (FAQ), forum de discussion, etc.).

2. La divulgation d'informations sur les aspects significatifs de la vie de l'entreprise

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques de publier régulièrement des informations sur les opérations financières et extra financières, ainsi que des informations se rapportant à leurs stratégies, à leurs politiques et à leurs objectifs, ou des informations liées à tout autre aspect significatif de leurs activités.

L'entreprise publique devrait dans ce sens fournir des informations claires et complètes sur :

- Tout événement susceptible d'avoir un impact significatif sur ses activités ou sur sa situation financière ;

- La structure de son actionnariat et la répartition de ses droits de vote ;
- Toute transaction conclue avec les parties liées afin de prévenir les risques d'abus et les situations de conflits d'intérêts ;
- Les aides financières et les subventions reçues de l'État, les obligations mutuelles, ainsi que les mécanismes d'aide financière ou de partage des risques entre l'État et l'entreprise ;
- Les garanties accordées par l'État, ainsi que les engagements contractés en son nom ;
- Les facteurs de risque significatifs auxquels elle est exposée ainsi que les mesures prises pour y faire face.

L'autorité de tutelle décide de la liste des données et des indicateurs spécifiques que chaque entreprise publique est tenue de transmettre afin de permettre un meilleur suivi de sa gestion. Cette décision fixe, également, le mode et la périodicité de transmission de ces données au ministère de tutelle. Une attention particulière devrait être accordée aux informations ayant trait aux services d'intérêt général.

L'entreprise publique devrait également élaborer et diffuser, de façon régulière et périodique, les documents suivants :

- Les *reportings* financiers comportant notamment les états financiers, les budgets de fonctionnement et d'investissement, de même des informations sur les marchés publics et la gestion des dépenses, etc. ;
- Les rapports d'activités indiquant la situation financière et les principaux indicateurs de performance de l'entreprise ainsi que ses perspectives ;
- Les rapports annuels incluant toutes les rubriques requises pour une information complète et de qualité ;
- Les rapports d'audit externe ;
- Les rapports d'inspection et d'investigation émanant des organes de contrôle ;
- Tout autre rapport ou compte rendu préconisé par la législation en vigueur.

3. La divulgation d'informations sur la gouvernance d'entreprise

Il est recommandé à l'entreprise publique de divulguer des informations sur ses pratiques de gouvernance et sur le fonctionnement des structures y afférentes.

Dans ce cadre, le présent Guide recommande d'informer, entre autres, sur :

- La composition et le fonctionnement du conseil d'administration et des comités qui y sont rattachés ;
- La politique et le niveau de rémunération des membres du conseil et des comités ;
- La composition et le fonctionnement de la cellule de gouvernance ;
- La stratégie adoptée pour renforcer les structures de contrôle et les dispositifs de lutte contre la corruption.

4. La divulgation d'informations sur l'éthique

Il est recommandé que l'entreprise publique communique des informations sur la déontologie et les règles d'éthique. Un code de conduite pourrait être élaboré, suivant les

recommandations du présent Guide (cf. Partie 2) et diffusé à cet effet contribuant ainsi à véhiculer une image de transparence et d'équité.

5. La vérification de la qualité de l'information

La qualité des informations fournies par l'entreprise publique devrait être régulièrement examinée par les organismes de contrôle désignés par l'État ainsi que par des professionnels externes indépendants. Les contrôles de l'État ne peuvent en aucun cas se substituer à l'audit externe indépendant.

Dans le cadre de l'exécution de la mission d'audit externe, il est recommandé à l'entreprise publique de vérifier que :

- Le Commissaire aux Comptes s'est prononcé sur la régularité et la fiabilité des comptes de l'entreprise ;
- La vérification externe s'est faite selon les normes professionnelles en vigueur au niveau national ou international ;
- Il n'existe pas de situations susceptibles d'affecter l'indépendance du (ou des) Commissaire(s) aux Comptes que ce soit lors de la nomination, du renouvellement ou au cours du mandat.

Chapitre 5. Les relations entre l'État et les entreprises publiques

L'État remplit plusieurs rôles au sein des entreprises publiques dont essentiellement les rôles d'actionnaire, de contrôleur et de stratège.

1. Le rôle d'actionnaire

La participation de l'État dans les entités économiques peut se justifier par le fait que les activités de ces entités relèvent de l'intérêt public ou couvrent des secteurs vitaux qui doivent être maîtrisés dans le cadre des orientations générales de l'État.

1.1. La stratégie actionnariale

L'État, en tant qu'actionnaire principal des entreprises publiques, n'est pas seulement le propriétaire mais il représente également l'intérêt général et œuvre en son nom. Le rôle de l'État actionnaire doit être clarifié dans le cadre d'une stratégie actionnariale claire et précise. C'est dans cette logique que l'État devrait:

- Fixer sa stratégie actionnariale au sein de l'entreprise publique en insistant sur les apports de cette stratégie et le degré de sa conformité avec l'intérêt général;
- Clarifier les motivations et les objectifs de sa stratégie actionnariale ;
- Préciser les conditions et les modalités d'exercice et de mise en œuvre de sa stratégie actionnariale;
- Détailler dans un document écrit tous les éléments décrivant la stratégie actionnariale de l'État ainsi que toute politique, réglementation ou recommandation ayant trait à l'exercice par l'État de ses droits en tant qu'actionnaire de l'entreprise ;
- Évaluer de façon périodique la stratégie actionnariale au sein de l'entreprise publique en fixant les critères de base de cette évaluation ;
- Informer le public sur sa stratégie actionnariale au sein de l'entreprise en accordant une attention particulière aux motivations et aux objectifs de cette stratégie ;
- Veiller à ce que les objectifs spécifiques de l'entreprise publique soient conformes à la stratégie globale mise en place par l'État actionnaire ;
- Clarifier les responsabilités et les obligations spéciales de l'État qui engagent l'entreprise sur le plan commercial, social ou environnemental (fixation des prix, couverture territoriale, etc.) en mettant l'accent sur leur impact sur les ressources et la performance économique de l'entreprise.

Dans le cadre de l'exercice de son rôle d'actionnaire, l'État devrait principalement :

- Prendre des décisions relatives à la vie de l'entreprise en exerçant ses droits de vote dans les assemblées générales des actionnaires ;
- Arrêter la stratégie de divulgation d'informations en identifiant les informations à diffuser au public, les supports de divulgation ainsi que les dispositifs assurant une meilleure qualité de l'information divulguée;

- Échanger, de façon continue, tout document et toute information utile avec les organes de contrôle internes et externes en s'assurant qu'ils font toutes les diligences nécessaires, conformément aux normes professionnelles et de déontologie en vigueur;
- Superviser et suivre la mise en œuvre des objectifs de l'entreprise notamment en matière de gestion des deniers publics et de la maîtrise des risques.

1.2. Le renforcement de la gouvernance d'entreprise

L'État doit agir en tant qu'actionnaire avisé et soucieux de préserver les intérêts de l'entreprise. Dans ce cadre, il doit, en particulier, s'assurer que le système de gouvernance joue pleinement son rôle au sein de l'entreprise publique.

L'État doit notamment veiller à ce que les structures de gouvernance des entreprises publiques :

- Fonctionnent de manière efficace qui respecte les réglementations et les normes en vigueur ;
- Assurent une diffusion d'informations suffisantes qui réponde aux besoins et aux exigences des différentes parties prenantes. L'information du large public est de rigueur pour les prestataires de services d'intérêt général ;
- Rendent compte de leurs actes et décisions et se soumettent à une évaluation permanente et régulière ;
- Agissent dans le cadre de la stratégie actionnariale de l'État tout en respectant les normes professionnelles et d'éthique.

L'État doit, en outre, participer activement au processus de nomination, de renouvellement et de rémunération des membres du conseil d'administration et s'assurer que ce processus respecte, dans toutes ses phases, les intérêts de l'entreprise.

1.3. La non immixtion dans la gestion au quotidien

La qualité d'actionnaire unique ou principal ne donne pas à l'État le droit ou la liberté de s'immiscer dans la gestion courante des affaires de l'entreprise publique. À ce titre, l'État est tenu de :

- Respecter l'autonomie de la gestion de l'entreprise et d'œuvrer à atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de l'entreprise ;
- Justifier que toute revue ou modification des objectifs et plan d'actions de l'entreprise soit faite dans l'unique intérêt de l'entreprise nonobstant toute pression potentielle ou toute ingérence indue ;
- Ne pas s'impliquer dans les missions de supervision et de suivi des actes de gestion attribués au conseil d'administration et s'assurer que cet organe puisse s'acquitter pleinement et en toute indépendance ses responsabilités.

1.4. La gestion des participations publiques

Il est recommandé que l'État procède à la centralisation de ses participations dans le cadre d'une entité indépendante regroupant et gérant toutes les participations publiques. Cette « entité des participations publiques » doit être dotée de tous les pouvoirs et capacités lui permettant de remplir son rôle de gestion des participations publiques de manière efficace. Cette efficacité passe par un système de *reporting* fiable et transparent qui permettrait à ladite entité de suivre, d'examiner et d'évaluer en permanence les performances des entreprises publiques. L'entité devrait également s'assurer de la conformité des pratiques des entreprises aux normes de gouvernance en vigueur. Elle devrait rendre des comptes aux différents organes de contrôle de l'État (autorité de tutelle, Cour des Comptes, Parlement, etc.).

Dans le cadre de sa stratégie de communication, l'« entité des participations publiques » serait invitée à publier un rapport annuel agrégé qui présente les performances financières des entreprises publiques ainsi que les principaux indicateurs financiers (le chiffre d'affaires, les bénéfices réalisés, les flux de trésorerie d'exploitation, l'investissement, la rentabilité des fonds propres, le montant des dividendes, etc.). Ce rapport pourrait également comporter une indication de la valeur totale du portefeuille des participations de l'État.

1.5. Le traitement équitable des actionnaires

Dans le cas où l'État n'est pas l'unique actionnaire de l'entreprise, il est recommandé de réserver un traitement équitable à tous les actionnaires, qu'il s'agisse d'une entreprise cotée ou non. En effet, l'État, ayant la qualité de l'actionnaire principal, doit reconnaître tous les droits des actionnaires minoritaires et garantir que tout actionnaire puisse accéder équitablement aux informations sur l'entreprise.

Dans ce cadre, il est recommandé aux entreprises publiques qui ne sont pas entièrement détenues par l'État de :

- Développer une stratégie de communication et d'échange avec tous les actionnaires tout en veillant, en particulier, à informer les actionnaires minoritaires sur les objectifs globaux de l'État dans l'entreprise ;
- Veiller à l'implication de tous les actionnaires dans le processus de prise de décision en facilitant les modalités et les procédures de participations dans les assemblées générales des actionnaires ;
- Veiller à ce que toutes les transactions réalisées avec l'État soient conclues dans les conditions normales des affaires en s'assurant que ces opérations ne présentent pas de menaces aux intérêts de l'entreprise ;
- Veiller au respect des principales recommandations en matière de gouvernance d'entreprise, notamment celles émises par le Guide de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises Tunisiennes, en matière de protection des droits des actionnaires minoritaires.

2. Le rôle de contrôleur

L'analyse des relations entre l'État et les organismes du secteur public conduit, principalement, à la problématique du contrôle exercé sur les entreprises publiques. Le contrôle appliqué aux entreprises publiques est inspiré, pour l'essentiel, de la tutelle applicable à l'administration centrale. Cette transposition du modèle administratif est au centre d'une contradiction. D'une part, les entreprises publiques ont un besoin impératif d'autonomie. D'autre part, le pouvoir de décision des entreprises publiques se trouve continuellement compromis par la nécessité d'obtenir l'agrément de l'autorité de tutelle pour les aspects techniques et financiers de leurs décisions⁸.

2.1. Le contrôle *a priori*

Ce contrôle qui précède la prise de décision se traduit généralement par l'obligation d'une approbation préalable. Il s'agit en fait d'un contrôle de tutelle qui a pour finalité d'exercer un pouvoir d'orientation des activités de l'entreprise conformément à la politique économique et sociale de l'État.

Le contrôle *a priori* est un contrôle exercé sur les organes et sur les actes.

2.1.1. Le contrôle sur les organes

Le contrôle sur les organes se manifeste, notamment, à travers :

- La nomination des administrateurs représentant l'État dans les conseils d'administration ;
- La nomination des mandataires spéciaux représentant l'État au sein des assemblées générales ;
- La désignation des chefs des entreprises publiques.

2.1.2. Le contrôle sur les actes

Ce contrôle consiste en l'exercice par l'État, par l'intermédiaire de l'autorité de tutelle, des principales attributions suivantes:

- Le suivi de la gestion et du fonctionnement des entreprises quant au respect de la législation les régissant. L'autorité de tutelle doit s'assurer de la cohérence de la gestion des entreprises publiques avec les orientations générales de l'État et de sa conformité avec les principes de la bonne gouvernance ;
- L'approbation des contrats-programmes et le suivi de leur exécution ;
- L'approbation des budgets prévisionnels et le suivi de leur exécution ;
- L'approbation des états financiers ;
- L'approbation des délibérations des conseils d'administration ;
- L'approbation des régimes de rémunération et des augmentations salariales ;
- L'approbation des conventions d'arbitrage et des transactions.

⁸ Les directions ministérielles exerçant des contrôles administratifs et financiers sur les organismes publics sont les directions des ministères de tutelle, de la présidence du gouvernement, du ministère des finances et du ministère du développement économique.

2.1.3. *Le rôle des contrôleurs d'État*

La mission du contrôleur d'État consiste, notamment, au contrôle :

- Du respect des obligations mises à la charge des entreprises publiques par la législation et la réglementation en vigueur ;
- De l'application des décisions prises par les organes délibérants des entreprises publiques ;
- Du suivi du fonctionnement et de l'évolution de la situation des entreprises contrôlées ;
- De toute opération susceptible d'avoir une répercussion financière sur l'entreprise.

Dans le cadre l'exécution de sa mission de contrôle, le contrôleur d'État peut demander qu'on lui adresse les documents souhaités ou prendre connaissance sur place des informations dont il a besoin.

2.1.4. *La portée du contrôle à priori*

L'organisation des contrôles des directions ministérielles appelle les observations suivantes :

- La complexité des structures d'exécution et la multitude des interlocuteurs de l'entreprise publique ;
- La lenteur des procédures et l'incohérence des interventions ;
- L'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent les différentes directions ministérielles, ce qui engendre à la fois des retards dans l'instruction des dossiers soumis par les entreprises publiques et des examens superficiels des questions y afférentes ;
- Les dirigeants des entreprises y voient une mise en œuvre de la confusion entre contrôle de l'État et gestion directe par l'État ;
- Le pouvoir d'approbation correspondrait à une véritable cogestion ;
- Le contrôle a priori aboutirait à la bureaucratisation : c'est un contrôle paralysant, source de transfert de pouvoir des organes de l'entreprise à l'administration, engendrant ainsi une réelle déresponsabilisation des dirigeants.
- Toutes les entreprises publiques ne disposent pas d'un contrôleur attitré, en raison du nombre insuffisant des contrôleurs d'État ;
- Les contrôleurs d'État sont, d'une manière générale, mal préparé à leur mission d'où un contrôle souvent superficiel et formel.

Afin de pallier aux insuffisances du contrôle, il est recommandé aux entreprises publiques d'établir des contrôles à *priori* permettant :

- D'éviter l'ingérence directe et fréquente des administrations de tutelle dans la gestion quotidienne de l'entreprise ;
- De bien examiner et évaluer les performances de l'entreprise en insistant sur l'aspect qualitatif de son action et en évitant le formalisme superficiel découlant du simple contrôle de légalité ;

- L'agencement cohérent du système de contrôle et une meilleure complémentarité entre l'intervention des différentes directions ;

La qualité et l'efficacité du contrôle dépend également du comportement des dirigeants des entreprises qui sont appelés à :

- Établir un climat de confiance et de coopération avec les contrôleurs de l'État ;
- Percevoir le contrôle comme une fonction normale et non plus comme une contrainte désagréable à subir ;
- Éviter que la densité de leurs relations informelles avec l'administration centrale ne conduise à contourner le contrôle de l'État, d'autant plus que les chefs des entreprises publiques ont souvent un ascendant très net sur les contrôleurs de l'État.

2.2. *Le contrôle a posteriori*

C'est un contrôle des résultats car il porte sur des actes consommés. Dans cette hypothèse, l'entreprise assujettie au contrôle conserve la maîtrise de ses décisions puisque le contrôle suit la décision et ne la précède pas, afin de relever et éventuellement sanctionner les erreurs ou les fautes qui ont été commises.

Ce contrôle sur les entreprises publiques a été confié à des instances administratives, à des juridictions et au parlement.

2.2.1. *Le contrôle des inspections*

Ce contrôle est exercé d'une part, par les trois corps généraux de contrôle administratif et financier : le contrôle général des services publics du gouvernement, le contrôle général des finances et le contrôle général des domaines de l'État et des affaires foncières, d'autre part par les inspections ministérielles. Ce contrôle présente les limites suivantes :

- Les effectifs des inspections tant générales que départementales sont très insuffisants ;
- Les membres des inspections souffrent de sérieuses insuffisances de formation et de statut ;
- Inévitablement, lorsqu'ils interviennent, les contrôles des inspections deviennent donc généralement superficiels, insuffisants, lents et ne peuvent être qu'inefficaces ;
- En pratique, il existe de réels chevauchements de pouvoir et des situations de doubles emplois entre les inspections générales elles-mêmes et entre celles-ci et les inspections ministérielles. Cette situation démultiplierait inutilement les structures et les circuits de contrôle et les alourdirait, obérant ainsi l'efficacité des entreprises publiques.

Pour améliorer la qualité du contrôle, le présent Guide appelle les dirigeants des entreprises publiques à :

- Fonder leurs relations avec les membres des inspections sur la confiance et la compréhension mutuelle ;
- Ne plus concevoir les contrôles comme une contrainte ou comme une source de crainte ;

- Ne plus considérer que les missions de contrôle sont antinomiques à la confiance dont ils devraient bénéficier en tant que chefs d'entreprises nommés par ces mêmes pouvoirs publics ;
- Être transparents et faciliter la coopération entre les entreprises qu'ils dirigent et les organes de contrôle.

2.2.2. *Le contrôle des juridictions financières*

2.2.2.1. Le contrôle de la Cour des comptes

La Cour des comptes, tout en étant un organe juridictionnel, exerce sur les entreprises publiques un contrôle à caractère administratif. L'approche de la Cour se caractérise par l'accent mis sur l'évaluation. Mais, la conception de l'évaluation adoptée par la Cour des comptes aboutit à privilégier la dimension financière et ne paraît pas toujours conforme aux finalités et aux contraintes spécifiques des entreprises publiques tunisiennes.

Pour assurer l'efficacité du contrôle de la Cour des comptes, le présent Guide appelle les entreprises publiques à :

- Collaborer de bonne foi avec la Cour des comptes en lui communiquant à temps les documents requis et, d'une manière générale, en permettant aux membres de la Cour des comptes d'accomplir leur mission dans des conditions favorables ;
- Prendre en compte les observations et les recommandations en donnant suite aux redressements proposés par la Cour.

2.2.2.2. Le contrôle de la Cour de discipline financière

La Cour de discipline financière soumet les gestionnaires des entreprises publiques à un contrôle juridictionnel particulier pour leurs fautes de gestion.

Le présent Guide recommande de :

- Définir de façon claire et plus précise la notion de faute de gestion ;
- Étendre la liste des personnes pouvant saisir la Cour;
- Rendre plus lourdes les sanctions et les amendes prononcées par la Cour.

2.2.3. *Le contrôle parlementaire*

Le contrôle parlementaire mérite d'être amélioré par :

- Le déploiement de moyens suffisants d'information et d'investigation pour l'exercice d'un contrôle substantiel et efficace sur le secteur public ;
- L'instauration de mécanismes constitutionnels adaptés relatifs au contrôle budgétaire.

3. Le rôle de stratégie

Les pouvoirs publics ont cherché, dès le début des années soixante-dix, à mettre en œuvre la contractualisation en tant que formule d'organisation de leurs relations avec leurs entreprises⁹.

En effet, l'établissement de contrats-programmes apparaît comme la formule qui garantit une plus grande autonomie des entreprises en séparant les rôles de « l'État actionnaire » et de « l'État puissance publique ».

3.1. La contractualisation des relations entre l'État et l'entreprise publique

Selon la circulaire n°6 du 11 janvier 1989, un contrat-programme « est un accord négocié entre l'État actionnaire et l'entreprise tendant à fixer les droits et obligations de chacune des deux parties ».

La circulaire n°33 du 21 juin 1989 reprend la même définition en précisant que « le contrat-programme est un engagement signé d'une part par le ministre de tutelle au nom de l'État-actionnaire, et d'autre part par le président du conseil au nom du conseil d'administration. Il s'agit d'un accord négocié précisant les missions de l'entreprise ainsi que les conditions économiques et financières de leur réalisation »¹⁰.

Les grandes entreprises publiques adoptant le présent Guide devraient conclure un contrat-programme. Les autres entreprises publiques, elles, devraient au moins élaborer un programme de travail sans négociation ni portée contraignante¹¹.

3.2. Le contenu du contrat-programme

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques qui établissent un contrat-programme d'y faire figurer :

- La définition de la mission confiée à l'entreprise ;
- La définition des objectifs à atteindre et des moyens à mettre en œuvre ;
- Un état de référence des conditions économiques et financières d'exécution ;
- Une appréciation de l'état actuel de réalisation de la mission ;
- Une projection des comptes de l'entreprise.

⁹ La contractualisation est prévue, aujourd'hui, par la loi n° 89-9 du 1^{er} février 1989 relative aux participations, aux entreprises et aux établissements publics. L'Article 10 de cette loi énumère parmi les attributions des conseils d'administration des entreprises publiques celle d' « arrêter les contrats-programmes de l'entreprise et suivre leur exécution ».

¹⁰ Il convient de souligner que la loi du 29 juillet 1996 modifiant et complétant la loi du 1^{er} février 1989 précitée, a introduit une nouvelle catégorie de contrats, dénommés contrats d'objectifs. En effet si le législateur maintient la dénomination contrat-programme pour les entreprises publiques, en revanche les établissements publics à caractère non administratif, désormais distincts des entreprises publiques et visés par l'Article 33-7 de la loi de 1989, sont désormais appelés à signer avec l'État des contrats-objectifs (Article 33-13 de la loi de 1989).

¹¹ Le caractère obligatoire de la contractualisation ressort clairement des dispositions des articles 3, 6, 21, 24, 25, 26 et 27 du décret n°2002-2197 du 7 octobre 2002 relatif aux modalités d'exercice de la tutelle sur les entreprises publiques, à l'approbation de leurs actes de gestion, à la représentation des intervenants publics dans leurs organes de gestion et de délibération et à la fixation des obligations mises à leur charge. D'après le décret n°2002-2197 du 7 octobre 2002, sus-indiqué, pour les entreprises publiques les moins importantes on se limiterait à exiger l'élaboration et la communication d'un simple programme de travail sans négociation ni portée contraignante.

Les entreprises publiques sont appelées, lors de l'élaboration du contrat-programme, à tenir compte de ces quatre principes fondamentaux régissant la contractualisation :

- La fixation préalable et commune des objectifs et des moyens des entreprises publiques, en termes clairs, précis et, dans la mesure du possible, chiffrés ;
- Le respect de l'autonomie de gestion des entreprises publiques ;
- La détermination claire et précise des charges « exogènes » de service public ou d'intérêt général, considérées implicitement comme source principale des déficits de l'entreprise, et leur compensation par les pouvoirs publics qui les ont imposés ;
- Le jugement des dirigeants à partir de leurs résultats, ce qui suppose l'allègement des contrôles traditionnels *a priori*, jugés paralysants et déresponsabilisant, et le renforcement des contrôles *a posteriori*, basés sur une logique d'évaluation.

De cette manière, la contractualisation permettrait une clarification des attributions et des responsabilités et une délimitation des frontières du contrôle et de l'autonomie.

3.3. *L'élaboration du contrat-programme*

Pour l'élaboration de son contrat-programme, l'entreprise publique devrait :

- élaborer le projet de contrat par ses services, sur la base d'un diagnostic préalable de sa situation présente et ses perspectives. C'est la stratégie proposée par l'entreprise qui doit généralement servir de point de départ à la discussion entre les pouvoirs publics et l'entreprise.
- Définir les potentialités de son développement en matière de production, d'investissement, de financement et de politique sociale ;
- Engager, ensuite, un dialogue avec les pouvoirs publics, en particulier avec l'autorité de tutelle et le ministère du développement, afin d'assurer la compatibilité des objectifs du contrat avec ceux du plan.
- Considérer la contractualisation comme étant un processus reposant sur une logique de partenariat et de concertation contractuelle.

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques de satisfaire certaines conditions de départ pour minimiser les dysfonctionnements et les risques d'échec de la contractualisation, à savoir :

- Procéder, avec le plus de précision possible, à la détermination des obligations contractuelles et à l'évaluation des contraintes de service public ou d'intérêt général. À cet égard, les entreprises publiques devraient définir avec l'État des objectifs réalistes et suffisamment adaptés à leurs moyens, pour ensuite apprécier correctement les performances réalisées ;
- Prévoir, dans le contrat-programme, la possibilité d'adapter son contenu à la conjoncture.
- Associer les exécutants du contrat-programme, c'est-à-dire le personnel de l'entreprise, à son élaboration, afin de les responsabiliser, de garantir leur implication, d'avoir leur soutien et leur engagement à comprendre et à réaliser les objectifs à promouvoir. La réussite des contrat-programmes dépend largement de l'acceptation

des finalités du contrat par les personnels des entreprises et de l'enthousiasme et la motivation dont ils font preuve pour sa réalisation.

3.4. *Le suivi de la mise en œuvre du contrat-programme*

La contractualisation implique des contrôles tournés vers l'appréciation des résultats par rapport aux objectifs fixés dans le contrat-programme et, donc, vers l'évaluation de l'efficacité de la gestion économique et financière de l'entreprise dans son exécution du contrat.

Le présent Guide rappelle que les entreprises publiques doivent savoir que l'évaluation des contrats-programmes devrait intervenir, normalement, à deux moments :

- En cours de l'exécution du contrat-programme, notamment à la fin de chaque exercice. L'évaluation en cours d'exécution permet de corriger les éventuelles erreurs de prévision ou/et de répondre aux évolutions imprévues de la conjoncture ainsi que de remédier aux éventuelles déviations dans l'exécution.
- À la fin de l'exécution du contrat-programme. Une fois le contrat exécuté, il devient possible de dresser un bilan en mesurant l'écart entre les objectifs inscrits au contrat et les réalisations effectives.

Le présent Guide souligne aux entreprises publiques que l'efficacité de l'évaluation des contrats-programmes dépend des caractéristiques et des compétences des organes qui en sont chargés, à savoir :

- Le conseil d'administration puisqu'il assure le suivi de l'exécution des contrats-programmes ;
- Les directions ou cellules de contrôle de gestion et d'audit ;
- Le ministère de tutelle qui, selon l'Article 3 du décret n°2002-2197 du 7 octobre 2002, approuve les contrats-programmes et suit leur exécution ;
- La présidence du gouvernement, les ministères de finances et du développement ainsi que le parlement ;
- Le contrôleur de l'État qui joue, en vertu de l'Article 16 de la loi du 1er février 1989, un rôle d'organe de suivi de l'exécution des contrats-programmes ;
- Le comité de suivi prévu dans le contrat lui-même.

Le présent Guide recommande que le comité de suivi regroupe des représentants des pouvoirs publics ainsi que de l'entreprise pour concrétiser l'idée de partenariat induite par la contractualisation et décide de la périodicité des réunions.

L'efficacité de l'évaluation des contrats-programmes est tributaire, également, des critères et des paramètres sur la base desquels l'évaluation de l'exécution et des résultats du contrat est faite. À cet égard, le présent Guide invite les entreprises publiques à :

- Fixer, en commun accord avec l'État, un référentiel d'évaluation et des critères consensuels ;
- Inclure dans le référentiel d'évaluation des critères, des ratios et des indicateurs précis de gestion et de performance, accompagnés de leur définition et de la manière dont ils sont déterminés ;

- Prêter plus d'attention aux indicateurs à caractère qualitatif, en plus des ratios et indicateurs de nature quantitative, surtout pour les entreprises publiques assurant une mission de service public, et tâcher à ce que ces indicateurs à caractère qualitatif ne soient pas vagues rendant le contrôle de la gestion difficile.
- Veiller en permanence à actualiser les indicateurs contenus dans le contrat-programme ce qui représente la condition première pour que les directions des entreprises signataires prennent au sérieux les contrats-programmes en tant que référence pour la préparation des budgets annuels et des projets d'action de leurs entreprises.

3.5. *La sanction des « engagements » contenus dans le contrat-programme*

Le contrat-programme n'a pas une valeur juridique claire. Il ne s'agit pas d'un réel contrat dont l'inobservation des clauses entraîne des sanctions. Aucun texte ne prévoit de sanction à son non-respect par l'une ou l'autre des parties.

Devant cette situation, le présent Guide invite les entreprises publiques à :

- Donner une grande importance au rendez-vous annuel ou semestriel prévu pour la révision ou l'actualisation du contrat-programme, moment-clé où les parties font le point de l'exécution du contrat, ce qui peut pallier à l'absence de sanctions juridiques en cas d'inexécution ou de mal exécution du contrat ;
- Ne pas manquer à ses engagements, car l'État détient toujours suffisamment de moyens pour contraindre l'entreprise publique à s'exécuter;
- Ne pas oublier que le contrat-programme devrait mettre le mandat du dirigeant de l'entreprise publique en phase avec le déroulement du contrat qu'il a signé au nom de son entreprise, ce qui permettra une appréciation plus adéquate des responsabilités des dirigeants des entreprises. Au terme de leur mandat, la reconduction des dirigeants ne devrait intervenir que si l'évaluation des résultats obtenus donnerait des motifs de satisfaction.

Chapitre 6. Les relations entre l'entreprise publique et ses parties prenantes

Dans un contexte postrévolutionnaire, les exigences inhérentes aux mutations sociales, environnementales et économiques sont de plus en plus accrues. Ces exigences portent sur des domaines aussi divers que les droits de l'Homme, la politique de santé publique, la prévention des risques, la protection de l'environnement et de la biodiversité, l'insertion professionnelle des jeunes et la lutte contre le chômage, les investissements socialement responsables, etc.

Les relations que l'entreprise entretient avec les parties prenantes conditionnent, de façon significative, sa performance et sa pérennité et, plus généralement, sa capacité à répondre aux impératifs de l'efficacité économique, de l'équité sociale et du développement durable. C'est dans ce cadre que l'entreprise publique doit accorder un intérêt particulier au développement et au renforcement de ses relations avec ses partenaires et à la nécessité de satisfaire leurs besoins et leurs intérêts. Une stratégie efficace de gestion des relations avec les parties prenantes doit être axée autour du respect de leurs droits et leur traitement équitable.

1. Le respect des droits des parties prenantes

Étant l'actionnaire de contrôle de l'entreprise publique, l'État pourrait prendre des décisions et des mesures portant atteinte aux intérêts des autres parties prenantes. Il est, dès lors, important que ces intérêts soient protégés par des dispositifs et des mécanismes appropriés. L'État et les organismes publics devraient, de prime à bord, reconnaître les droits attribués aux différentes parties prenantes, droits accordés par la réglementation en vigueur ou par les accords mutuels. Ils sont tenus de les respecter et doivent s'engager, dans la mesure du possible, à les protéger.

Afin de mieux respecter les droits des parties prenantes, le présent Guide recommande à l'entreprise publique de :

- Élaborer une stratégie claire de gestion des relations avec les parties prenantes, qui respecte les mêmes exigences de rigueur que dans le secteur privé ;
- Adopter une démarche favorisant le dialogue et la concertation avec les parties prenantes tout en intégrant les valeurs de responsabilité sociétale. Ainsi faisant, l'entreprise pourrait s'assurer de l'adéquation de ses orientations stratégiques avec les attentes de la société civile et, en particulier, de ses engagements en matière de développement durable ;
- Promouvoir une meilleure transparence dans la communication avec ses parties prenantes en leur donnant le droit d'accès à une information pertinente, fiable et conforme à la réglementation en vigueur, afin de leur permettre d'exercer tous leurs droits ;
- Donner le droit de recours aux parties prenantes en cas de violation de leurs droits. Les salariés de l'entreprise, en tant que partenaires, devraient avoir le droit

d'informer le conseil d'administration sur les éventuelles pratiques illégales ou non conformes à l'éthique sans que leurs droits rattachés à l'exercice de leurs fonctions au sein de l'entreprise ne soient menacés ou atteints.

2. Le traitement équitable des différentes parties prenantes

L'entreprise publique devrait respecter le principe de traitement équitable dans ses relations avec ses partenaires de manière à instaurer un climat de confiance qui faciliterait l'adhésion de ces acteurs aux objectifs de l'entreprise.

Afin de favoriser l'équité entre les différentes parties prenantes de l'organisation, il est recommandé aux entreprises publiques de :

- Séparer le rôle d'actionnaire de l'État de ses fonctions de régulateur et de prestataire du service public ;
- Réduire les ingérences politiques dans la gestion quotidienne des entreprises publiques;
- Ne pas être impliquées dans le financement ou le soutien, sous quelque forme que ce soit, d'activités ou de partis politiques ;
- Adopter un processus transparent de nomination et de rémunération des différents organes de contrôle et de gouvernance ;
- Renforcer les dispositifs de contrôle interne en veillant à l'évaluation régulière des différentes procédures de contrôle mises en place;
- Diffuser les informations nécessaires sur ses relations significatives avec les parties prenantes ;
- Élaborer et diffuser une stratégie en matière d'éthique et de déontologie, qui soit en conformité avec les réglementations et les normes en vigueur à l'échelle nationale ou internationale.

3. La responsabilité sociétale (RS)

La responsabilité sociétale est une démarche d'engagement volontaire ayant pour objectif de faire progresser le développement durable. Elle s'inscrit dans une recherche de performance globale de l'entreprise en intégrant les préoccupations sociales, territoriales, environnementales, et économiques dans son activité et dans ses interactions avec ses parties prenantes.

L'ISO 26000 définit la responsabilité sociétale comme étant la « *responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui contribue au développement durable, y compris à la santé et au bien-être de la société ; prend en compte les attentes des parties prenantes ; respecte les lois en vigueur tout en étant en cohérence avec les normes internationales de comportement ; est intégrée dans l'ensemble de l'organisation et mis en œuvre dans ses relations.* »

Ainsi, la RS couvre des domaines essentiels notamment la gouvernance d'entreprise avec ses différents volets, les droits sociaux et les conditions de travail, le respect de l'environnement, l'engagement sociétal, les bonnes pratiques des affaires y compris la lutte contre la corruption ainsi que les questions relatives à la protection des consommateurs.

Les acteurs clés ayant un impact sur la promotion de la RS sont nombreux et exercent divers niveaux d'influence : société civile, partenaires sociaux, secteur privé, institutions gouvernementales, etc.

La nouvelle Constitution de la République Tunisienne a prévu la création de trois instances indépendantes qui seront en charge des questions fondamentales de la RS, à savoir :

- L'instance indépendante du développement durable et des droits des générations futures ;
- L'instance nationale des droits humains ;
- L'instance nationale de la gouvernance et de la lutte contre la corruption.

Par ailleurs, dans le secteur public, une démarche de RS efficace passe inévitablement par l'amélioration de la qualité des prestations rendues par les organismes publics, en particulier, les services d'intérêt général¹². La qualité est, en effet, devenue une dimension majeure à prendre en compte dans la détermination de la performance globale de l'entreprise.

Cette qualité peut être appréhendée à travers la mesure de la satisfaction de l'utilisateur du produit/service de l'entreprise publique. Ce produit/service devrait, en effet, répondre aux exigences des citoyens devenus de plus en plus informés sur les références de qualité pour pouvoir juger et évaluer la qualité des prestations rendues par les organismes publics.

En 2012, une convention de coopération a été établie entre le Ministre chargé de la gouvernance et de la lutte contre la corruption et l'INNORPI¹³ visant à promouvoir la culture de la gouvernance et de la RS. La convention était principalement basée sur les valeurs de la transparence, de la légalité, du comportement éthique et du respect des droits de l'Homme.

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie globale de RS, le présent Guide recommande aux entreprises publiques de :

- Définir le rôle des parties prenantes dans la démarche RS. Ce rôle étant fonction des modalités d'interaction avec l'entreprise;
- Inclure la définition et le rôle de chaque acteur ou partie prenante ainsi que sa contribution à la mise en œuvre de la démarche RS de l'entreprise ;
- Intégrer cette démarche RS dans la stratégie globale de l'entreprise en développant des partenariats gagnant-gagnant avec ses parties prenantes ;
- Prendre en compte les enjeux et les attentes des différentes parties prenantes, en particulier ceux de la société civile, dans l'élaboration de la stratégie de développement durable ;
- Communiquer au public les stratégies des relations envisagées avec les parties prenantes et fournir des informations sur leur implémentation et leur mise en œuvre.

¹² « Un produit ou service de qualité est un produit dont les caractéristiques lui permettent de satisfaire les besoins exprimés ou implicites des consommateurs ». (Association française de normalisation AFNOR)

¹³ Institut National de la Normalisation et de la Propriété Industrielle.

Ces stratégies devraient préciser les politiques à adopter sur le plan social et environnemental en se référant aux standards de bonnes pratiques en la matière.

À ce titre, l'adoption d'une bonne démarche RS permettrait à l'entreprise publique de :

- Améliorer son image et sa réputation ;
- Avoir davantage de possibilité d'attirer et de maintenir les compétences en son sein ;
- Créer un environnement et des conditions de travail satisfaisants qui soient en mesure de renforcer la satisfaction au travail et d'ancrer une culture d'intégrité et de reconnaissance au sein de l'entreprise ;
- Avoir accès à des partenaires d'affaires de qualité ;
- Avoir des relations d'affaires privilégiées ;
- Renforcer la satisfaction et la fidélisation de la clientèle, en particulier, lorsque l'entreprise évolue dans un environnement concurrentiel ;
- Améliorer les politiques de la gestion des risques ;
- Diminuer les primes d'assurance ;
- Avoir accès aux marchés de capitaux avec des conditions avantageuses ;
- Avoir la possibilité d'attirer de nombreux investissements socialement responsables.

La mise en place d'une démarche efficace de RS suppose certains préalables, en l'occurrence :

- La réalisation d'un diagnostic de la situation actuelle de l'entreprise ;
- La définition des questions clés et l'identification des priorités ;
- Le dialogue avec les parties prenantes ;
- Un bon leadership de la démarche RS et des collaborateurs ayant une formation qui soit adéquate aux missions qui leur sont confiées ;
- La formalisation de la démarche RS en précisant les objectifs fixés, la démarche à adopter et les résultats escomptés, et sa soumission au Conseil d'administration de l'entreprise pour approbation ;
- La construction de plans d'action une fois la démarche RS approuvée ;
- Une communication régulière tant au niveau interne de l'entreprise qu'au niveau externe sur les engagements et la performance de la démarche RS. Cette communication serait facilitée par les valeurs affichées et partagées ainsi que par la culture du dialogue.

La communication sur la démarche RS de l'entreprise pourrait se faire en utilisant la publicité ou les supports spécifiques (labellisation sociale, publication de chartes ou de codes de bonne conduite ainsi que des rapports sociaux et des résultats d'audit).

Cette communication volontaire d'information sur la démarche RS est révélatrice de l'effort de l'entreprise à intégrer la dimension RS dans sa stratégie globale et sa volonté de s'engager dans les politiques orientées vers le développement durable.

PARTIE 2. INTEGRITE DANS LE SECTEUR PUBLIC

Même si la corruption n'enrichit qu'un petit nombre de personnes, elle gangrène le secteur public et affaiblit l'État, l'économie et la société. Là où elle s'enracine, elle devient un obstacle important au développement. La corruption entame la confiance placée dans les institutions étatiques, sape les fondements mêmes de l'État de droit et mine les bases de la démocratie. Elle est source d'inégalités et détruit la cohésion sociale. Elle implique une mauvaise allocation des ressources et des facteurs de production, fausse la concurrence et fait obstacle au commerce et à l'investissement. Il importe dès lors de tout mettre en œuvre pour l'endiguer.

Afin de promouvoir l'intégrité de leurs affaires et d'éviter d'être impliquées dans des actes de corruption, les entreprises publiques doivent mettre en place des dispositifs internes de lutte anticorruption.

L'intégrité ou la corruption d'une entreprise se mesure à celle des personnes qui y travaillent. Lutter contre la corruption passe donc, au niveau des entreprises publiques, par la mise en place d'un système d'intégrité infaillible, qui encourage l'honnêteté, l'incorruptibilité, et la probité des agents publics, et qui leur interdit de prendre des intérêts de nature à compromettre leur indépendance dans une entreprise soumise au contrôle de l'État.

Les dispositifs qui permettent de mieux cerner et combattre la corruption et ses prémices englobent :

- Un engagement éthique matérialisé par l'adoption d'un code de conduite;
- L'exercice d'un devoir de diligence adopté selon une approche basée sur les risques et documentée de façon adéquate ;
- Un dispositif d'alerte « Whistleblowing » assurant la protection des lanceurs d'alerte.

Chapitre 1. Le code de conduite

Le respect des normes de conduite au sein des entreprises publiques est de nos jours une condition sine qua none pour la réussite de toute stratégie de développement et de modernisation.

Les statuts des entreprises publiques mettent en œuvre plusieurs mesures afin de réduire les possibilités d'abus de fonctions et de limiter les situations de conflits d'intérêts. L'élaboration de codes de conduite vient compléter ces statuts en établissant des normes morales élevées, que l'agent public est censé respecter pour atteindre un haut niveau d'intégrité professionnelle.

Le code de conduite n'établit pas, en détail, toutes les règles morales qui doivent régir la conduite de l'agent de l'entreprise publique. Il met en l'occurrence l'accent sur les valeurs et sur les principes moraux dont ce dernier doit s'inspirer, et qui s'articulent autour de l'intégrité, de l'impartialité, de la transparence, de la responsabilisation, de l'intérêt général et du respect des règles de droit.

En plus de constituer un cadre moral pour la conduite professionnelle, ce code a aussi pour objectif de faire connaître aux citoyens le comportement qu'ils sont en droit d'attendre des agents des entreprises publiques. En effet, en adoptant un code de conduite anticorruption, l'entreprise publique démontre son engagement à agir dans le respect des principes d'éthique, tout en respectant les droits individuels.

1. Les obligations générales

Tout employé d'une entreprise publique est tenu de veiller au respect de :

1.1. L'intérêt public et l'intérêt de l'entreprise

- Agir honnêtement, de bonne foi et au mieux, dans l'intérêt public et l'intérêt de l'entreprise ;
- Servir les objectifs de l'entreprise publique, respecter la réglementation en vigueur, appliquer fidèlement les politiques et décisions managériales, et ce abstraction faite de ses convictions personnelles ;
- Faire preuve de prudence et de diligence dans l'accomplissement de ses fonctions et dans l'exercice des pouvoirs qui y sont attachés ;
- Être intègre et responsable sans abuser de son pouvoir au sein de l'entreprise pour tirer des gains personnels ;
- Adopter un comportement moral exemplaire et responsable et renoncer volontairement à toutes les pratiques susceptibles d'entacher son intégrité et d'ébranler la confiance des différents partenaires de l'entreprise.

1.2. L'obligation de réserve et le respect de la confidentialité

- Ne pas divulguer par voie orale, écrite ou électronique aucune information à caractère confidentiel et respecter les règles de la propriété intellectuelle et industrielle ;
- S'abstenir de divulguer ou d'utiliser à des fins personnelles, politiques et/ou partisans toute information connue pendant l'exercice de ses fonctions ;
- Ne pas faire des déclarations ou publier des articles dans la presse écrite ou électronique sans autorisation préalable.

Ces obligations subsistent même après son départ de l'entreprise.

1.3. La disponibilité

- Rester à la disposition de son entreprise et l'informer de son lieu de résidence et de l'adresse à laquelle il pourrait être joint en cas d'urgence ;
- Respecter les horaires de travail et assumer, le cas échéant, les heures de travail supplémentaires.

1.4. La responsabilité

- Agir pour améliorer et moderniser les procédures et les pratiques de travail au sein de son entreprise;
- Éviter tout comportement et toute pratique non conformes aux règles éthiques ou de bonne conduite ;
- S'abstenir d'obtenir des privilèges sous quelle que forme que ce soit en infraction de la loi ;
- S'abstenir d'utiliser les actifs de l'entreprise à des fins autres que celles pour lesquelles ils étaient destinés.

1.5. Le respect des règles de droit

Chaque employé a le devoir de se conformer à la législation, à la réglementation, et aux normes applicables à l'activité de son entreprise.

2. Les obligations entre employés

Tout employé d'une entreprise publique est tenu de respecter :

2.1. Les relations avec les supérieurs

- Se comporter d'une manière convenable et avec égards envers ses supérieurs ;
- Coopérer avec ses supérieurs et leur apporter son expérience, ses conseils et son savoir faire ainsi que toute information qu'il détient en veillant à ne pas les induire en erreur ;
- Informer immédiatement son supérieur hiérarchique de toute situation au travail qui peut constituer un danger sérieux ou une violation de la loi et le mettre au courant de toute difficulté rencontrée au travail ;
- Exécuter les ordres et les instructions de son supérieur direct sauf lorsqu'ils sont contraires aux réglementations en vigueur.

2.2. Les relations avec les collègues

- Coopérer avec ses collègues et contribuer à créer une ambiance de travail saine et sereine propice à l'amélioration des procédures de travail ;
- Se comporter avec respect et courtoisie avec ses collègues, éviter tout comportement discriminatoire, et s'abstenir de critiquer publiquement leurs performances ou leurs opinions ;
- Respecter l'intimité de ses collègues et s'abstenir d'user d'informations concernant leur vie privée ;
- Éviter tout comportement ou pratique portant atteinte aux bonnes mœurs.

2.3. Les relations avec les subordonnés

- Servir d'exemple pour ses collaborateurs quant au respect de la déontologie de la fonction et du code de conduite ;
- Encadrer ses agents et leur transmettre son savoir et son savoir-faire et les inciter à s'entraider dans l'exécution de leurs tâches ;
- Responsabiliser ses subordonnés et évaluer leurs rendements en se basant sur des critères d'évaluation objectifs ;
- Respecter leurs droits en évitant tout favoritisme ou discrimination ;
- Assumer seul la responsabilité des directives et des instructions qu'il donne à ses subordonnés ;
- S'engager à prodiguer ses ordres et ses instructions par écrit chaque fois qu'il reçoit une note écrite de la part de ses subordonnés évoquant l'illégalité de ses directives.

3. Les obligations envers les citoyens

3.1. L'efficacité

- Fournir aux citoyens des services efficaces et efficaces, dans le respect de la primauté du droit, de l'intérêt général et des politiques de l'entreprise ;
- Être disponible et répondre aux demandes et aux réclamations, dans les délais impartis.

3.2. Le respect des droits des citoyens

- Agir avec droiture en toutes circonstances et se comporter avec les citoyens avec respect, courtoisie et politesse ;
- Prêter une attention particulière aux personnes ayant des besoins spécifiques et veiller à leur procurer l'aide et l'assistance nécessaires.

3.3. La transparence

- Respecter les citoyens, traiter leurs demandes avec attention et précision et leur fournir les renseignements demandés dans la limite de la loi et de ses compétences.

4. Les relations avec les concurrents et les autres partenaires

Tout employé d'une entreprise publique est tenu de :

4.1. Le respect du droit de la concurrence

- Ne pas participer à des actes de concurrence déloyale (accords non autorisés, abus d'une position dominante sur le marché, etc.) ;
- Ne pas échanger d'informations stratégiques et/ou confidentielles avec les concurrents ;
- Réagir face à la réception d'une information inappropriée (selon les cas, interrompre la discussion, quitter la réunion et faire acter son départ, signaler tout incident à sa hiérarchie ou à sa direction juridique).

4.2. Les conflits d'intérêts

- Éviter les conflits entre ses intérêts personnels et ceux de l'entreprise, que ces conflits soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels ;
- Ne pas s'immiscer dans un processus décisionnel qui ne relève pas de ses fonctions ;
- S'abstenir d'exercer toute activité qui peut nuire à son objectivité et à son impartialité dans l'exercice de ses fonctions, ou qui peut porter atteinte à la réputation de son administration ;
- Éviter d'entretenir des relations étroites avec des partenaires ou des institutions dont les intérêts dépendent, en grande partie, de ses décisions ou de ceux de son administration ;
- Éviter toute prise d'intérêt chez un concurrent, un fournisseur ou un client sauf autorisation préalable écrite de la hiérarchie ;
- Signaler immédiatement tout conflit d'intérêts, réel ou potentiel, à son supérieur hiérarchique, qui doit prendre les mesures adéquates pour y mettre fin ou pour l'éviter.

4.3. Les cadeaux

- Refuser toute sollicitation, n'initier aucune proposition de corruption ;
- Ne pas offrir, promettre, accorder ou autoriser, directement ou indirectement, la remise d'une somme d'argent ou de toute autre chose de valeur, quelle que soit la personne, dans le cadre d'activités professionnelles, dans le but d'obtenir un avantage indu ou illégal ;
- Ne pas solliciter ou accepter des cadeaux, dons, faveurs, gratifications, ou tout autre avantage, offerts, pour lui-même ou pour des tiers, en vue d'obtenir un avantage ou d'influencer une décision¹⁴.

¹⁴ Cela n'inclut pas l'hospitalité conventionnelle ou les cadeaux mineurs.

4.4. *L'activité parallèle*

La qualité d'agent est incompatible avec toute activité qui est contraire à la dignité de la fonction, qui porte atteinte à l'accomplissement de la fonction ou qui empêche de remplir les devoirs de la fonction, que cette activités soit exercée par lui-même ou par toute autre personne interposée (conjoint, descendants, ascendants, etc.).

5. La mise en place du code de conduite

Les administrateurs sont chargés de veiller à ce que les employés, les agents, les consultants, les sous-traitants et les autres partenaires soient dûment informés du présent Guide et s'y conforment effectivement. Le respect des règles de conformité et d'intégrité par le collaborateur sera un critère d'appréciation périodique de performance.

Les administrateurs sont tenus de :

- Faire preuve d'un comportement exemplaire pouvant servir de modèle aux autres employés ;
- Veiller à ce que la formation aux pratiques professionnelles soit compatible avec le code de conduite, et corrigent les procédures opérationnelles pouvant mener à des violations du code ;
- Réagir sans délai et avec le sérieux nécessaire aux préoccupations des employés portant sur les pratiques professionnelles.

Tout agent signe un document par lequel il s'engage à respecter le code de conduite dans les 30 jours qui suivent sa prise de fonctions.

Les dispositions du présent Guide s'appliquent en toutes circonstances, sauf contradiction avec la législation et la réglementation en vigueur.

Chapitre 2. Le devoir de diligence

La corruption est prohibée par les lois et les conventions internationales et combattue par les guides de gouvernance et les codes d'éthique. Mais les réglementations peuvent être contournées ou non effectivement appliquées et les codes de conduite peuvent rester inopérants faute d'ancrage effectif et de procédures réelles.

Des situations particulières peuvent aussi favoriser les risques de corruption en dépit de la bonne volonté de l'entreprise : s'associer avec un tiers ne partageant pas les mêmes valeurs ou entreprendre des affaires dans des zones à déficit de gouvernance. Ainsi, compter uniquement sur la réglementation, les valeurs éthiques et les règles de conduite est loin d'être suffisant pour lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité des affaires. Ceci ne permet pas non plus de couvrir la responsabilité de l'entreprise si elle est mise en cause dans une affaire de corruption.

L'entreprise devrait, ainsi, exercer des procédures appropriées relatives au devoir de diligence ciblant toutes les relations d'affaires relevant de sa chaîne de valeur pour mieux se prémunir contre le risque de provoquer, contribuer, encourager ou permettre, même indirectement, à des pratiques de corruption de continuer à sévir.

1. La définition du devoir de diligence

Le devoir de diligence est l'obligation pesant sur une personne d'apporter le soin nécessaire et de fournir la précaution requise afin d'arriver aux résultats attendus et d'éviter les situations négatives, et ce compte tenu des circonstances, du contexte, de la nature des opérations, des informations et des moyens disponibles.

Dans le cadre d'un système de lutte contre la corruption, le devoir de diligence se réfère aux examens, aux investigations et aux mesures spéciales qu'une entreprise doit mettre en œuvre pour :

- Identifier, évaluer et atténuer les risques de corruption, aussi bien avant de s'engager dans une affaire qu'au cours de son déroulement, et ;
- Détecter les infractions de corruption afin de pouvoir prendre les mesures nécessaires.

2. La portée du devoir de diligence

Le devoir de diligence contribue à l'atténuation des risques de corruption, en poursuivant trois objectifs :

2.1. *Garantir une certaine effectivité de l'effort anticorruption*

Un dispositif anticorruption effectif et opérant doit prévoir, entre autres, la mise en œuvre du devoir de diligence qui soit bien conçu et minutieusement appliqué. L'exercice du devoir de diligence permet de mettre en œuvre des procédures, des actions et des mesures pratiques et effectives de prévention des risques de corruption ainsi que de détection des infractions.

2.2. Assurer l'efficacité de l'effort anticorruption

De par son mécanisme, le devoir de diligence constitue un moyen efficace parmi les composantes d'un dispositif anticorruption et de promotion de l'intégrité au niveau de l'entreprise. Il inclut :

- Les procédures et les investigations permettant l'identification et l'évaluation des risques associés à chaque situation ou opération ;
- Les mesures permettant l'atténuation des risques de corruption ;
- Les contrôles permettant la détection des infractions de corruption.

2.3. Couvrir la responsabilité de l'entreprise

Aussi efficace qu'il soit, un dispositif de lutte anticorruption ne peut enrayer totalement les risques de corruption et l'entreprise peut voir sa responsabilité engagée dans des affaires de corruption bien qu'elle ait mis en place le meilleur dispositif anticorruption possible.

Dans une telle situation, fournir des preuves de l'existence d'un dispositif anticorruption efficace constitue une défense de taille pour l'entreprise lui permettant d'alléger, voire même de dégager sa responsabilité. Dans ce cadre, la conception et l'exercice du devoir de diligence peuvent être des arguments décisifs pour juger de l'efficacité du dispositif anticorruption de l'entreprise.

3. La mise en place du devoir de diligence

La mise en œuvre du devoir de diligence doit prendre en compte les spécificités de l'entreprise publique notamment sa taille, sa localisation géographique, son secteur d'activité et la nature de ses produits ou de ses services.

Toute entreprise publique désireuse de mettre en place des procédures relatives au devoir de diligence est encouragée à suivre la démarche suivante :

3.1. Les préalables

La mise en œuvre par l'entreprise publique du devoir de diligence pour lutter contre la corruption suppose l'existence d'un environnement permettant une maîtrise assez acceptable des risques. Dans cette perspective, le présent Guide recommande de veiller à l'existence de :

- Un système efficace de contrôle interne qui favorise l'efficacité et l'efficacite, protège les actifs, garantit la fiabilité de l'information financière et assure la conformité aux dispositions légales et réglementaires de manière à empêcher les abus et les manipulations frauduleuses des biens de l'entreprise ;
- Un système d'enregistrement, de documentation et de *reporting* financier fiable et précis, permettant la saisie complète de toutes les opérations, la conservation des données de base, la disponibilité des informations élémentaires, l'établissement des états financiers en temps opportun, et le contrôle de l'exactitude des données et des procédures de traitement.

Préalablement à l'exercice du devoir de diligence, il est recommandé aux entreprises publiques de :

- S'efforcer d'empêcher ou d'atténuer les incidences négatives auxquelles elles n'ont pas contribué mais qui sont directement liées à leurs activités ou produits en vertu d'une relation d'affaires ;
- Encourager leurs partenaires commerciaux (fournisseurs, sous-traitants, etc.) à se conformer aux principes directeurs.

Il est donc souhaitable que cette démarche soit engagée avant toute négociation. Elle pourrait inclure, entre autres, les points suivants :

- Faire des investigations sur la réputation de ses fournisseurs, clients, sous-traitants et plus généralement ses partenaires ;
- Exiger de ses partenaires la mise en place de système de lutte anticorruption ;
- Assister ses partenaires dans leurs efforts de lutte anticorruption ;
- Insérer des clauses contractuelles d'engagement anticorruption ;
- Ne pas réaliser des affaires avec des entités qui ne respectent pas les principes d'intégrité.

3.2. *Le diagnostic des facteurs de risques*

Le diagnostic des risques constitue le principal pilier du devoir de diligence anticorruption. Il est basé sur la compréhension de l'activité de l'entreprise, de son contexte, de sa zone d'implantation, de la portée géographique de ses activités, de sa taille, de ses partenaires, de ses relations avec les entités publiques ainsi que de son organisation et de ses procédures internes.

Le diagnostic des risques comprend les deux étapes suivantes :

- L'identification des facteurs de risques internes et externes comme le risque du pays, du secteur, des affaires, des opportunités d'affaire, de l'association avec des tiers, de la délégation de pouvoirs importants, de la politique de rémunération du personnel, de la faiblesse des procédures, etc ; et
- L'évaluation des risques compte tenu des situations et des opérations spécifiques de l'entreprise.

3.3. *La conception de procédures relatives au devoir de diligence*

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques de mettre en place deux types de procédures, l'une se rapportant au devoir de diligence « de prévention » l'autre au devoir de diligence « de détection » :

3.3.1. *Le devoir de diligence « de prévention »*

Ce sont des procédures qui permettent de se prémunir contre les risques potentiels. Le devoir de diligence « de prévention » couvre les procédures d'identification des signaux d'alerte à la corruption, de vérification et d'investigation menées pour évaluer les risques potentiels de corruption, ainsi que les mesures prises pour l'atténuation de ces risques préalablement à l'engagement dans une relation d'affaires.

Ce devoir de diligence ne peut pas, néanmoins, garantir que les risques de corruption soient évités. Des procédures de contrôle et de vérification continues doivent donc être mises en œuvre, même pour les opérations ayant fait l'objet de devoir de diligence « de prévention ».

3.3.2. *Le devoir de diligence « de détection »*

Ce sont des mécanismes visant la détection des infractions effectivement survenues. Le devoir de diligence « de détection » se réfère aux travaux de contrôle et de vérification à posteriori des opérations visant à détecter la survenance d'une infraction de corruption.

Le devoir de diligence « de détection » doit cibler les zones de risques : les situations et les opérations présentant un degré élevé de risque de corruption. Elle porte sur l'examen des comptes présentant un risque élevé de dissimulation des infractions de corruption, et sur la vérification de l'application des mesures de prévention (respect des termes contractuels convenus, des procédures d'approbation des paiements, application des procédures relatives aux paiements en espèces, etc.).

Ce devoir de diligence permet à l'entreprise d'affiner son évaluation des risques et par suite d'améliorer ses procédures relatives au devoir de diligence « de prévention ».

3.4. *La mise en œuvre du devoir de diligence*

Toute entreprise publique désireuse de mettre en œuvre le devoir de diligence est tenue de suivre les étapes suivantes :

3.4.1. *La conception de supports de documentation et de reporting*

Les procédures du devoir de diligence doivent être documentées. La documentation garantit, en effet, la réalisation effective du devoir de diligence, un certain niveau de fiabilité de données, la délimitation des responsabilités et offre une base de compte rendu et de vérifiabilité.

Le diagnostic des facteurs de risques associés à chaque opération ou situation doit faire l'objet d'un document détaillant les facteurs de risques associés à l'opération ou situation ainsi que l'évaluation correspondante du risque en utilisant un système de notation: faible, moyen, élevé.

3.4.1.1. Documentation sur la nature et l'étendue du devoir de diligence

Il est recommandé aux entreprises publiques de développer une liste indicative pour chaque catégorie de situation et d'opération entrant dans le champ d'application du devoir de diligence. Cette liste répertorie l'ensemble des diligences à effectuer. Des procédures spécifiques relatives au devoir de diligence et non prévues par la liste indicative standard peuvent être mises en œuvre si la situation l'exige, à condition d'en détailler les motifs et la portée dans un document spécialement élaboré à cet effet.

3.4.1.2. Les données et les informations collectées

Les informations et les données collectées dans le cadre de l'exercice doivent être récapitulées dans un document en y annexant les supports correspondants.

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques de concevoir pour chaque situation ou opération impliquant l'exercice du devoir de diligence un modèle de document de synthèse des informations et des données collectées.

3.4.1.3. Les conclusions et les décisions adoptées

Il convient d'utiliser un document modèle permettant d'exposer la base des conclusions formulées et les différents types de décisions à adopter.

Des supports documentaires adéquats doivent être conçus pour décrire et apporter les éclaircissements nécessaires à l'exercice du devoir de diligence « de détection ». Ils peuvent inclure notamment :

- Une liste des travaux de contrôle à effectuer pour chaque situation ou opération ;
- Un modèle de rapport sur les infractions détectées et les recommandations formulées.

3.4.2. La désignation de la périodicité

Les situations et les opérations présentant un risque de corruption doivent faire l'objet d'un contrôle permanent au moyen de procédures périodiques relatives au devoir de diligence.

L'entreprise détermine la périodicité de mise en œuvre des procédures relatives au devoir de diligence « de prévention » et « de détection » pour chaque situation ou opération présentant un risque de corruption. À cet effet, elle prend en compte le niveau du risque associé à la situation ou à l'opération, la fréquence des transactions et le degré de complication.

3.4.3. La désignation d'un responsable du devoir de diligence anticorruption

Le présent Guide recommande aux entreprises publiques de désigner et de former un cadre supérieur chargé d'assurer le devoir de diligence anticorruption. Celui-ci devrait être doté d'une autonomie suffisante par rapport aux responsables opérationnels (accès direct aux instances de gouvernance de l'entreprise : le directeur général, le conseil d'administration, les comités constitués par le conseil d'administration, etc.), de l'autorité nécessaire pour mener ses travaux et ses investigations et des ressources humaines et matérielles nécessaires.

3.5. Le traitement des nouvelles situations et opérations

L'exercice du devoir de diligence est un processus continu, proactif et réactif, qui permet de traiter les nouvelles opérations et les situations non prévues initialement.

Un diagnostic des risques de corruption associés à chaque nouvelle situation ou opération doit être mené et des procédures adéquates relatives au devoir de diligence doivent être conçues et mises en œuvre conformément aux processus prévus pour les situations récurrentes.

Si la nouvelle situation ou opération résulte d'une évolution de l'entreprise, ceci signifie qu'elle relève des situations et des opérations récurrentes devant être intégrées au niveau du devoir de diligence « de prévention » et « de détection ».

À ce titre, le présent Guide recommande au responsable du devoir de diligence anticorruption dans l'entreprise publique d'élaborer un rapport concernant la nouvelle situation ou opération indiquant notamment :

- Une description détaillée de la situation ou de l'opération ;
- Un diagnostic des risques y associés ;
- Les implications au niveau des procédures relatives au devoir de diligence.

3.6. *L'évaluation périodique du devoir de diligence*

L'activité d'une entreprise évolue avec le temps. De nouveaux facteurs de risque peuvent apparaître nécessitant la mise à jour des procédures relatives au devoir de diligence. En outre, les procédures existantes peuvent souffrir de lacunes ou d'insuffisances liées à leur d'application.

La présent Guide recommande aux entreprises publiques de revoir et d'évaluer périodiquement (de préférence annuellement) le devoir de diligence afin de s'assurer du degré de son adéquation avec les risques spécifiques de l'entreprise et de leur efficacité.

Cette revue et cette évaluation périodique peuvent être effectuées par le personnel interne de l'entreprise ou par un consultant externe spécialisé, et ce à travers :

- L'actualisation du diagnostic et de l'évaluation des risques de l'entreprise ;
- L'investigation des cas d'infractions de corruption détectés ou relevés afin d'identifier les lacunes des procédures relatives au devoir de diligence ;
- Les audits ciblés permettant de s'assurer de l'application effective des procédures formelles ;
- La comparaison du système mis en place par l'entreprise à des référentiels externes : guides émis par des associations, corporations professionnelles ou autorités de régulation, les pratiques d'autres entreprises similaires, etc. ;
- Les questionnaires d'évaluation du personnel de l'entreprise.

Un rapport d'évaluation devrait être soumis au conseil d'administration et aux comités concernés.

L'évaluation périodique devrait conduire à la mise à jour des supports et des procédures et à la réalisation d'améliorations sur la base des recommandations du responsable chargé du programme anticorruption, des auditeurs internes et externes, du personnel interne, des autorités de régulation, des corporations professionnelles, des associations spécialisées, etc. L'entreprise pourrait aussi recourir à une certification de ses procédures anticorruption par un organe spécialisé.

Chapitre 3. Le « Whistleblowing »

Afin d'assurer la mise en application des directives de bonne gouvernance et du comportement éthique au sein des entreprises publiques, et pour enraciner la culture de transparence et de responsabilité, il est impératif d'instaurer un climat de confiance, où il est possible de signaler les cas de corruption. En effet, l'application de la réglementation, la réussite des stratégies de lutte contre la corruption et le respect des règles de conduite peuvent parfois dépendre de la volonté des individus de fournir des informations et éventuellement des preuves d'irrégularité.

Un individu, témoin, dans le cadre de son activité professionnelle d'actes illicites ou de déficiences (de l'entreprise ou de ses partenaires) ou d'abus commis au détriment de l'intérêt général ou de l'intégrité et de la réputation de l'entreprise publique, peut décider d'alerter les services compétents. C'est ce que l'on appelle le lancement d'alerte éthique ou « *Whistleblowing* ».

1. La définition du « Whistleblowing »

Le « Whistleblowing » est un système d'alerte professionnel qui permet à tous les membres du personnel de signaler les infractions constatées. Il constitue un outil important de prévention et de détection des cas de corruption et des actes malveillants au sein des organisations. En instaurant un tel dispositif, l'entreprise pourrait identifier les risques potentiels et adopter les mesures correctives nécessaires.

2. Le champ d'application du dispositif d'alerte

2.1. *Les donneurs d'alerte*

Toute personne travaillant dans ou avec l'entreprise et qui se rend compte d'acte répréhensible est tenue de le révéler à la hiérarchie ou à une structure dédiée.

Détenteurs d'informations privilégiées, les salariés sont les mieux placés pour détecter les cas de fraude et dénoncer les irrégularités dans une entreprise.

Pour assurer une protection optimale des intérêts de l'entreprise, il faut associer l'ensemble du personnel au déclenchement d'alerte : les employés à temps plein et à temps partiel, les sous-traitants, les directeurs et les cadres supérieurs, les membres du conseil d'administration, mais aussi les clients, les fournisseurs et les concurrents.

2.2. *Les infractions couvertes*

Le système d'alerte permet de dénoncer toutes les infractions contraires à l'éthique professionnelle ou à la loi. Comme il revient à l'entreprise de déterminer quelles infractions constituent de bonnes raisons pour déclencher la procédure d'alerte, il convient d'élargir le champ d'application des infractions soumises à la procédure d'alerte pour élargir la protection des intérêts de l'entreprise.

Ces infractions peuvent couvrir l'infraction pénale, le non-respect d'une obligation légale, l'erreur judiciaire, l'irrégularité financière, la corruption, la discrimination, l'abus de pouvoir, les actes endommageant l'environnement, ou mettant en danger la santé et

l'intégrité physique des employés, le harcèlement, ainsi que la dissimulation délibérée de tout ce qui précède.

Toutefois, le déclenchement d'alerte ne doit pas couvrir toutes les situations du travail. Il faut en effet exclure du champ d'application de la procédure les erreurs de gestion qui découlent d'une gestion incompétente ou inefficace.

3. La prévention des abus

La procédure d'alerte est mise en place afin de protéger les intérêts de l'entreprise. Toutefois, certains employés peuvent être tentés de faire un mauvais usage pour satisfaire des fins personnelles. Afin d'éviter ce genre d'agissements déviants, l'entreprise doit mettre en place un système capable de reconnaître et d'écarter les plaintes malveillantes. Il s'agit là d'un point essentiel dont dépendra l'efficacité du dispositif d'alerte. En effet, s'il est utilisé à mauvais escient, le dispositif peut se retourner *in fine* contre ceux-là même qu'il est censé protéger.

4. La protection des « Whistleblowers »

Les lanceurs d'alerte, en révélant les cas de fraude à la direction et/ou aux autorités, risquent leur carrière et leur emploi. Il est donc primordial de leur assurer la protection nécessaire.

À ce titre, la convention des Nations Unies contre la corruption recommande, dans son Article 33, la mise en place de : « *mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant les infractions établies conformément à la convention* ».

Aucune forme de représailles n'est tolérée contre des personnes qui, de bonne foi, auront signalé une infraction potentielle ou auront participé à une investigation.

À cet effet, deux conditions doivent être réunies :

- L'anonymat : il faut offrir les garanties nécessaires permettant au déclencheur d'alerte de faire son acte sans divulguer son identité ;
- La confidentialité : il est important d'offrir aux employés les conditions nécessaires de pouvoir s'exprimer de façon confidentielle, sans qu'aucun autre employé n'apprenne l'existence de l'acte répréhensible ou le déclenchement de la procédure.

Le lanceur d'alerte doit pouvoir déposer sa plainte en dehors des heures de bureau. L'idéal serait d'offrir la possibilité d'utiliser un service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour signaler tout acte répréhensible.

Les moyens techniques pour la transmission de l'information doivent être bien définis: plateformes Internet, lignes d'assistance téléphoniques, dénonciation postale, système de messagerie, instances de médiation externes ou internes, etc.

Dans le cadre de la procédure d'alerte, le présent Guide recommande aux entreprises publiques de :

- Considérer toutes les alertes émanant de ses employés et les prendre en compte le plus rapidement possible ;

- En cas de non anonymat, envoyer une réponse écrite aux lanceurs d’alerte dans un délai de temps raisonnable et à son adresse personnelle;
- Envisager un traitement de l’information par la cellule de gouvernance qui doit être en mesure de se procurer des informations complémentaires, de s’adresser au lanceur d’alerte et de lui poser des questions concrètes (s’il révèle son identité). Elle peut demander l’aide des Commissaires aux Comptes ou autres experts reconnus.

Si l’acte répréhensible se révèle être une infraction criminelle, l’entreprise peut faire appel à des conseillers juridiques, ou même le cas échéant à la police. Dans ce cas, il est possible de déroger à la règle de confidentialité.

5. La mise en œuvre du dispositif d’alerte

5.1. Les responsables du dispositif d’alerte

Il est souhaitable que les responsables du dispositif d’alerte soient indépendants de la chaîne hiérarchique. Ils doivent avoir une certaine expertise en comptabilité, en gestion des ressources humaines et maîtrisent les aspects juridiques.

Le présent Guide recommande que la cellule de gouvernance soit chargée de la mise œuvre de ce dispositif.

5.2. La réception des cas d’alerte par les responsables

Il est recommandé que, à la réception d’une alerte, les responsables confirment la réception en adressant une correspondance au lanceur d’alerte, mentionnant que le rapport a été reçu, que les investigations nécessaires seront faites et que le lanceur d’alerte sera avisé des suites qui seront données à sa requête, dans la limite des contraintes légales.

5.3. L’investigation et le rapport final

Une fois le problème relevé, une investigation doit être faite et les actions appropriées doivent être prises. Ceci peut inclure une révision informelle, une enquête en interne ou une investigation formelle. Les membres de la cellule de gouvernance sont responsables, de manière collective, de la procédure et des résultats de cette investigation.

Le rapport, résultat de l’investigation, doit être adressé aux organes compétents qui révisent le rapport final prennent les mesures nécessaires. Le rapport peut mentionner que :

- L’allégation ne peut être justifiée ;
- L’allégation est justifiée avec :
 - Action corrective afin de s’assurer que le problème n’aura plus lieu dans le futur ;
 - Action disciplinaire ou appropriée à l’encontre du fraudeur.

Les responsables de l’enquête adresseront par écrit le résultat des investigations au lanceur de l’alerte.

Les résultats des enquêtes doivent être communiqués annuellement, et figurer dans le rapport d’activité annuel de l’entreprise.

5.4. La communication et l'évaluation

La mise en œuvre du dispositif d'alerte ne peut avoir lieu que suite à la consultation des organisations syndicales représentatives des salariés et après avoir informé tous les employés que la procédure a été appliquée dans l'entreprise.

Dans un souci d'efficacité du dispositif d'alerte, le présent Guide recommande aux entreprises publiques de :

- L'accompagner constamment d'une campagne d'information et de sensibilisation, lors de l'entretien d'embauche, des évaluations annuelles, ou des formations ;
- Sensibiliser le personnel à l'existence du dispositif d'alerte, aux actes devant être signalés, à l'instance à qui s'adresser, à la démarche à suivre, à la procédure qui découle de l'alerte, à l'absence de sanctions en cas de signalement justifié, à la possibilité de garder l'anonymat, à l'obligation qui incombe à la direction de dénoncer les cas de criminalité et à l'intolérance face aux cas d'abus ;
- Effectuer des évaluations périodiques de la procédure d'alerte afin de la réviser et l'adapter aux changements.