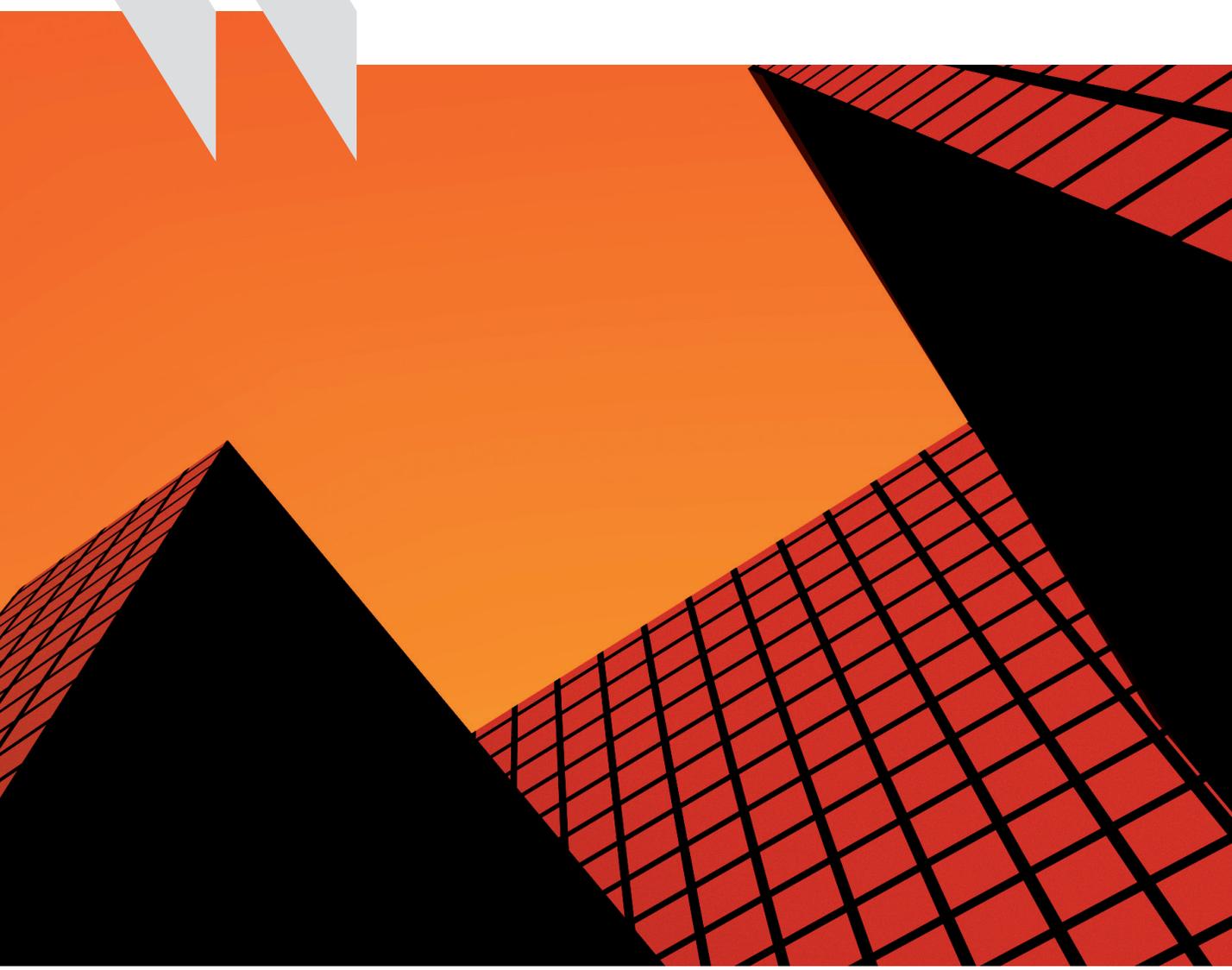




Gouvernement d'entreprise

# Transparence et responsabilité

GUIDE POUR L'ÉTAT ACTIONNAIRE





# **Transparence et responsabilité**

GUIDE POUR L'ÉTAT ACTIONNAIRE



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

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OECD (2011), *Transparence et responsabilité : Guide pour l'État actionnaire*, Gouvernement d'entreprise, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264056664-fr>

ISBN 978-92-64-05665-7 (print)

ISBN 978-92-64-05666-4 (PDF)

ISSN 20776543 (print)

ISSN 20776551 (PDF)

**Crédits photo :** Couverture © chrisharvey/Dreamstime.com

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda).

© OCDE 2010

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com). at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**L**es entreprises publiques occupent une place importante dans la configuration de l'actionnariat et sur les marchés mondiaux. La manière dont elles sont dirigées a donc des effets non négligeables sur leurs performances et leur valeur ainsi que sur les finances publiques, la croissance économique et la compétitivité.

L'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques lance des défis complexes aux États. Pour les aider à les relever, l'OCDE a adopté en 2005 des Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Ces Lignes directrices ont été largement entérinées et très bien accueillies tant par les pays membres que par les pays non membres de l'Organisation. Elles servent désormais de référence à tous les pays du monde qui engagent des réformes de la gouvernance des entreprises du secteur public. En Asie et en Afrique, des réseaux régionaux ont été constitués pour débattre de la mise en application des Lignes directrices dans des contextes spécifiques aux pays de ces régions. Un Réseau mondial a été lancé en 2008 dans le but de favoriser les échanges de données d'expérience et d'offrir un instrument permettant de mieux appréhender les enjeux et les évolutions qui se dessinent dans le domaine de l'actionnariat public, mais aussi d'examiner les priorités et les stratégies à privilégier pour mettre en œuvre les Lignes directrices.

L'une des ces priorités consiste à veiller à la qualité des mécanismes garantissant la transparence et la reddition de comptes. Ceux-ci sont en effet au cœur même de tout régime de gouvernement d'entreprise sain et d'une recommandation centrale formulée dans les Lignes directrices. La transparence et la reddition de comptes sont les éléments qui confèrent de la substance aux droits des actionnaires puisqu'elles concourent à la diffusion d'informations essentielles pour l'exercice de ces droits. Elles offrent une parade de choix contre les abus et les manipulations de marchés. Enfin, elles sont une condition préalable et consubstantielle à la confiance du public. La transparence et la reddition de comptes portent en elles des défis complexes, mais elles constituent aussi des points d'ancrage solides pour la poursuite des réformes sous réserve que celles-ci soient politiquement réalisables, envisagées dans l'optique d'une mise en œuvre progressive et de nature à susciter l'adhésion.

Le présent Guide a vocation à faciliter la mise en pratique des Lignes directrices de l'OCDE dans le domaine de la transparence et de la reddition de comptes. Il a pour objet de contribuer à l'évaluation des pratiques existantes et d'appuyer les réformes. Il propose aux responsables de l'action publique des solutions viables ainsi qu'une « feuille de route » décrivant les mesures concrètes susceptibles d'être prises pour mettre en œuvre les Lignes directrices, mettant en évidence les difficultés, les risques et les obstacles susceptibles d'être fréquemment rencontrés pendant le processus de mise en œuvre. Il contient également des exemples de bonnes pratiques illustrant comment les dispositions énoncées dans les Lignes directrices sont mises en œuvre et pouvant servir de référence et de source d'inspiration aux responsables gouvernementaux aux prises avec des défis similaires. L'OCDE utilisera ce Guide pour continuer à promouvoir la bonne gouvernance des entreprises publiques grâce au dialogue sur l'action à mener entre pays membres et non membres de l'OCDE.

*Ce Guide a été élaboré et est publié sous la responsabilité du Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État, lequel a su mettre à profit non seulement les discussions avec des représentants du TUAC (Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE) et du BIAC (Comité consultatif économique et industriel), mais aussi ce qui est ressorti des consultations organisées avec le public et avec des experts, des directeurs et de hauts responsables d'entreprises publiques ainsi que des responsables de l'action gouvernementale d'un certain nombre d'économies non membres dans le cadre du Réseau mondial sur la gouvernance des entreprises publiques lancé cette année même.*

## Note au lecteur

de

Lars-Johan Cederlund,  
Président du Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation  
et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État

Les États doivent faire face à des défis complexes pour améliorer le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Ayant travaillé pour l'administration suédoise chargée de gérer l'actionnariat public pendant plus d'une quinzaine d'années, je possède une expérience directe de la manière dont les États s'y prennent concrètement pour améliorer le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. L'un des principaux défis à relever consiste à mettre en place des mécanismes adéquats pour garantir la transparence et la reddition de comptes car c'est à ce prix seulement que les États peuvent disposer des moyens de se comporter comme des actionnaires éclairés, n'intervenant pas dans la gestion quotidienne, comme le préconisent deux recommandations essentielles énoncées dans les Lignes directrices de l'OCDE. Le gouvernement suédois, qui a milité pour les réformes, a eu l'occasion de mesurer à quel point il est utile de braquer les projecteurs sur les performances des entreprises publiques et sur la façon dont l'État assume sa fonction actionnariale. L'amélioration de la transparence est généralement une méthode très efficace pour susciter un regain d'adhésion aux réformes.

Après avoir été l'artisan de l'élaboration et de l'adoption des Lignes directrices de l'OCDE, le Groupe de travail a été agréablement surpris du vif intérêt qu'elles ont éveillé et de la vague de demandes qu'elles ont suscitée parmi un grand nombre d'acteurs désireux d'échanger sur ces Lignes directrices et de les mettre en œuvre dans des contextes économiques, juridiques et politiques différents. Pour répondre à de telles attentes, nous avons décidé de mettre au point des conseils pour la mise en œuvre des Lignes directrices. Le premier thème qui nous est apparu comme hautement pertinent est celui de la transparence et de la reddition de comptes, d'où l'idée de publier ce Guide. Ce qui, selon moi, sera particulièrement utile pour les États dans ce Guide, c'est la description, très articulée et systématique, des solutions qui s'offrent aux pouvoirs publics, de même que quelques exemples précis présentés pour illustrer des recommandations de portée plus générale.

Pendant le processus d'élaboration de ce Guide, tous les membres du Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État nous ont fait bénéficier de l'expérience acquise dans leur propre pays : ils nous ont fait part de leurs réussites comme des difficultés auxquelles ils se sont heurtés. C'est le caractère collectif et hautement spécialisé de leur savoir-faire qui donne à ce projet toute

sa valeur. Il convient de mentionner tout particulièrement les membres du Bureau du groupe de travail qui ont nourri de leur réflexion les ébauches successives du présent document, à savoir M. Morten Kallevig, M. Pekka Timonen, M. Arto Honkaniemi, Mme Lucie Muniesa, M. Aimilios Stasinakis, M. Kyung-Ho Choo et M. Petr Musil.

Les organes consultatifs de l'OCDE, à savoir le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) ont participé au processus et y ont apporté une contribution extrêmement précieuse. Le Forum mondial sur le gouvernement d'entreprise et la Banque mondiale ont également apporté un concours essentiel aux travaux et projets conjoints que nous avons menés dans des régions situées en dehors de la zone de l'OCDE, notamment en Asie et en Afrique, nous ont permis d'affiner notre réflexion sur la mise en œuvre des Lignes directrices de l'OCDE dans des environnements institutionnels de moindre qualité. À cet égard, j'aimerais adresser des remerciements appuyés à l'ensemble des responsables, experts et professionnels qui, dans le monde entier, ont pris part à l'exercice de consultation que nous avons organisé à Paris en mars 2008 dans le cadre du Réseau global de l'OCDE. Parmi ceux-ci, M. John Lim, Président du Réseau asiatique de gouvernance des entreprises publiques, mérite tout particulièrement notre reconnaissance pour avoir assumé la conduite de nos travaux en Asie. Tous les autres participants (voir liste à l'annexe B) nous ont fait part de commentaires pertinents et de suggestions utiles sur la manière d'améliorer les Lignes directrices et de les rendre pleinement exploitables par les pouvoirs publics à l'échelle du globe. Par ailleurs, nos travaux ont été éclairés par les commentaires et contributions d'experts de la Banque africaine de développement, de la Banque asiatique de développement et du Groupe de travail pour la privatisation de l'INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques).

Mes remerciements vont enfin à Mme Mathilde Mesnard, économiste à la Division des affaires d'entreprise, qui a œuvré au service du Groupe de travail depuis la rédaction des Lignes directrices de l'OCDE et rédigé les différents projets de Guide sous la supervision de M. Mats Isaksson, chef de la division.

Paris, le 30 septembre 2008



## Table des matières

<b>Chapitre 1. Définition des objectifs</b> .....	9
1.1. Vue d'ensemble .....	10
1.2. Formuler une stratégie actionnariale .....	11
1.3. Fixer les objectifs spécifiques de l'entité actionnaire .....	17
1.4. Définir et réviser les mandats des entreprises publiques .....	22
1.5. Identifier les obligations de service public et autres obligations spéciales, en évaluer le coût et en déterminer les sources de financement .....	26
1.6. Définir les objectifs et les objectifs spécifiques des entreprises publiques .....	28
1.7. Élaboration d'indicateurs de performance pertinents .....	43
Notes .....	49
<b>Chapitre 2. Examen des performances</b> .....	51
2.1. Vue d'ensemble .....	52
2.2. Suivi continu des performances .....	53
2.3. Examen annuel des performances .....	60
2.4. Étalonnage des performances .....	64
<b>Chapitre 3. Contrôle des performances</b> .....	69
3.1. Vue d'ensemble .....	70
3.2. Contrôle interne .....	71
3.3. Contrôle externe et indépendant .....	74
3.4. Contrôle de l'État .....	77
Notes .....	79
<b>Chapitre 4. Publication des performances</b> .....	81
4.1. Vue d'ensemble .....	82
4.2. Publication de rapports agrégés par les entités actionnaires .....	83
4.3. Développement et mise à jour des sites Internet de l'entité actionnaire .....	89
4.4. Information du parlement .....	91
<b>Chapitre 5. Diffusion adéquate des informations et transparence au niveau de l'entreprise</b> .....	99
5.1. Vue d'ensemble .....	100
5.2. Mettre au point une politique de diffusion de l'information et de transparence applicable au niveau de l'entreprise publique .....	101
5.3. Contrôler la mise en œuvre de la politique par les entreprises publiques et encourager les pratiques exemplaires .....	105
5.4. Veiller au traitement équitable des actionnaires minoritaires par les entreprises publiques .....	108
5.5. Mettre au point un dispositif approprié pour traiter les transactions avec des parties liées .....	112

5.6. Assurer une diffusion appropriée des informations concernant les relations avec les parties prenantes .....	116
Notes .....	121
<b>Synthèse</b> .....	123
<i>Annexe A. Lignes directrices pertinentes et thèmes correspondants devant être abordés dans le guide</i> .....	137
<i>Annexe B. Participants à la première réunion du réseau global sur la privatisation et la gouvernance des entreprises publiques, Paris, mars 2008</i> .....	139
<b>Tableaux</b>	
1.1. Les principales démarches d'élaboration d'une stratégie actionnariale .....	15
1.2. Les principales démarches suivies pour la définition des objectifs spécifiques de l'entité actionnaire .....	20
1.3. Les principales démarches suivies pour la définition et la révision des mandats des entreprises publiques. ....	24
1.4. Obligations spéciales .....	29
1.5. Principales étapes de l'élaboration des documents définissant les objectifs .....	40
1.6. Les principales démarches suivies pour l'élaboration d'indicateurs de performance pertinents et la définition de cibles appropriées. ....	47
2.1. Principales démarches et principaux processus à mettre en œuvre pour assurer un suivi effectif des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire. ....	57
2.2. Principales démarches suivies lors de ces examens annuels. ....	62
2.3. Principales étapes de l'étalonnage des performances des entreprises publiques .....	67
3.1. Vue d'ensemble des principaux éléments que l'entité actionnaire doit exiger. ....	73
3.2. Recommandations concernant les mesures que l'État doit prendre pour assurer que les États financiers des entreprises publiques sont vérifiés comme il convient par des contrôleurs externes et indépendants .....	75
3.3. Recommandations sur ce que doit être le périmètre des contrôles de l'État. ...	78
4.1. Principales étapes à suivre pour établir un rapport agrégé .....	87
4.2. Communication via Internet. ....	90
4.3. Information du Parlement .....	94
5.1. Indications sur les modalités d'élaboration d'une politique de transparence et de diffusion de l'information par les entreprises publiques .....	102
5.2. La mise en œuvre et l'encouragement des pratiques exemplaires .....	106
5.3. Principales démarches à suivre ou mesures à prendre pour assurer un traitement équitable de tous les actionnaires des entreprises publiques .....	110
5.4. Dispositif pour traiter les transactions avec des parties liées .....	115
5.5. Élaboration de mécanismes efficaces de diffusion d'informations sur les relations entre les entreprises publiques et les parties prenantes .....	119

## Chapitre 1

# Définition des objectifs

*La reddition de comptes exige un étalonnage des résultats par rapport à des objectifs clairement définis. Ceci suppose que les objectifs soient définis à différents niveaux : premièrement pour l'État en sa qualité d'actionnaire, avec une « politique actionnariale » matérialisée par des objectifs à long terme et de haut niveau, ainsi que par des objectifs annuels spécifiques, deuxièmement pour les entreprises publiques elles-mêmes, auxquelles seront assignés des mandats de haut niveau ainsi que des objectifs annuels assortis d'indicateurs de performance spécifiques. Le présent chapitre porte sur l'élaboration d'une politique actionnariale pour l'État en sa qualité d'actionnaire, puis sur la définition d'objectifs annuels spécifiques pour l'(es) entité(s) actionnaire(s). Il vise également à décrire comment définir et revoir les mandats des entreprises publiques, c'est-à-dire comment rédiger une description simple et succincte des objectifs et des missions de haut niveau assignés aux différentes entreprises publiques sur le long terme. Est ensuite examinée la question de la définition des obligations de service public et autres obligations spéciales incombant aux entreprises publiques, de la pertinence de ces obligations, de l'évaluation et du financement transparent des coûts y afférents, question à laquelle il est capital de répondre pour pouvoir déterminer les objectifs assignés aux entreprises publiques. La réflexion porte enfin sur l'élaboration de documents définissant les objectifs et d'indicateurs de performance spécifiques pour chaque entreprise publique.*

## 1.1. Vue d'ensemble

La responsabilisation exige de procéder à une analyse comparative (étalonnage) des performances par rapport à des objectifs clairement définis. L'État actionnaire se caractérisant souvent par le caractère vague, complexe ou contradictoire, des objectifs qu'il vise, les améliorations dans ce domaine représentent généralement la toute première étape sur la voie d'une plus grande responsabilisation. On trouvera dans ce chapitre des conseils sur la manière de formuler des objectifs clairs et de les faire connaître de tous les échelons concernés, ainsi que des suggestions sur la manière d'élaborer des indicateurs de performance pour étalonner les performances par rapport à ces objectifs.

Au niveau le plus agrégé, l'État doit définir ses objectifs généraux et ses pratiques en tant qu'actionnaire. Pour cela, il est utile qu'il définisse une stratégie actionnariale, comme le recommandent les Lignes directrices (Ligne directrice II.A.) : « *Les pouvoirs publics doivent élaborer et publier une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale.* »

Cette démarche présente un certain nombre d'avantages :

- Elle permet aux pouvoirs publics d'éviter les écueils classiques que sont la passivité et l'intervention excessive de l'État actionnaire, qui résultent souvent de la multiplicité et de la nature contradictoire des objectifs : « C'est souvent la multiplicité et la nature contradictoire des objectifs des participations publiques qui aboutissent à une grande passivité de l'État actionnaire ou, à l'inverse, à une intervention excessive de la puissance publique dans des affaires ou des décisions qui devraient relever de la seule compétence de l'entreprise et de ses organes de direction » (Notes explicatives, p. 15).
- La stratégie actionnariale est aussi un outil efficace de communication publique et permet aux entreprises, au marché et au grand public de comprendre clairement les objectifs de l'État actionnaire et ses engagements à long terme. Elle aidera donc l'État à s'affirmer lui-même clairement comme un actionnaire prévisible, s'engageant à long terme.

En se fondant sur les objectifs généraux formulés dans la stratégie actionnariale, il est utile de recenser les objectifs plus spécifiques de l'entité actionnaire. Cela « instrumentaliser » les objectifs formulés dans la stratégie actionnariale, et permettra par là-même de rendre compte des performances de l'entité actionnaire puis de les évaluer, comme le préconise la Ligne directrice II.E. « L'entité actionnaire doit faire état de la manière dont elle exerce les droits attachés aux participations de l'État et dont elle atteint les objectifs fixés dans ce cadre par la puissance publique » (Notes explicatives, p. 18 et 19).

Dans les entreprises intégralement détenues par l'État, l'État devrait également définir et réviser le mandat de l'entreprise. Ces mandats sont valables pendant une longue période et ne sont mis à jour qu'en cas de changement fondamental de la mission d'ensemble assignée à l'entreprise.

En se fondant sur ce mandat général, il faut aussi assigner à chaque entreprise des **objectifs et des missions spécifiques**. Ces objectifs seront utiles à l'échelon opérationnel et donnent aux

administrateurs de l'entreprise des orientations importantes (Ligne directrice VI.B.) : « Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit exercer sa fonction de surveillance de la direction et de pilotage stratégique, dans le cadre des objectifs définis par le gouvernement et l'entité actionnaire. »

Lorsque l'entreprise n'est pas intégralement détenue par l'État et est cotée, la tâche consistant à formuler le mandat, les objectifs spécifiques de l'entreprise et ses missions est de nature nettement différente. Le processus et le dispositif de définition des objectifs est très différent et s'exerce principalement par le biais de la participation à l'assemblée générale des actionnaires. Lorsqu'il sera question, dans ce Guide, de la définition des objectifs à l'échelon de l'entreprise, une distinction sera faite entre ces différentes catégories d'entreprises à chaque fois que cela sera nécessaire.

Pour formuler les objectifs spécifiques de l'entreprise, il est essentiel d'identifier toutes les obligations de service public et autres obligations spéciales qui lui incombent. Les Lignes directrices reconnaissent qu'il existe, dans bien des cas, des « obligations et responsabilités incombant à une entreprise publique en matière de services publics allant au-delà des normes généralement admises ». Elles prévoient par conséquent trois exigences importantes : premièrement, que ces obligations spéciales soient « clairement prescrites par la législation ou la réglementation », deuxièmement qu'elles soient « rendues accessibles au grand public » et enfin que les « coûts correspondants (soient) couverts de façon transparente » (Ligne directrice I.C). Il est également prescrit de rendre publiques « Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques » (Ligne directrice V.E.4.). La mise en œuvre effective de ces Lignes directrices est essentielle pour assurer une égalisation des conditions de concurrence entre le secteur public et le secteur privé. Pour satisfaire à ces exigences, il est nécessaire de se livrer à un travail de recensement, c'est-à-dire d'identification de ces obligations spéciales. De plus, il convient d'évaluer les coûts correspondants ainsi que les sources de financement.

Outre le recensement des obligations spéciales, une autre difficulté essentielle, technique celle-ci, est de mettre au point des indicateurs de performance pertinents. Cette question n'est pas spécifique aux entreprises publiques et un grand nombre de travaux sont disponibles à cet égard tant pour les entreprises du secteur privé que pour celles du secteur public en général. Cette question se trouvant au cœur de la définition des objectifs des entreprises publiques, il peut être utile de dispenser certains conseils en la matière. Elle est donc traitée à part dans une section qui lui est spécifiquement consacrée.

Ces thèmes seront traités dans les pages suivantes. Pour chacun d'entre eux, des conseils seront donnés sur les processus à adopter éventuellement pour mener à bien ces différentes tâches et sur les mesures spécifiques que l'État actionnaire peut prendre pour s'assurer que les Lignes directrices sont correctement mises en œuvre à cet égard. Une distinction sera faite, à chaque fois que cela sera nécessaire, entre les entreprises partiellement détenues et les entreprises intégralement détenues par l'État.

## 1.2. Formuler une stratégie actionnariale

La stratégie actionnariale doit être consignée de manière succincte mais détaillée dans un document de stratégie actionnariale de qualité qui doit comporter une **déclaration énonçant clairement les objectifs globaux de l'État actionnaire** et dresser la synthèse des éléments les plus importants déjà énoncés dans d'autres documents consacrés aux objectifs généraux et à la

stratégie de l'État vis-à-vis des entreprises publiques. L'encadré 1.1 ci-dessous présente des exemples de la manière dont ces objectifs généraux sont formulés dans différents pays.

### Encadré 1.1. Exemples d'objectifs de l'État actionnaire

- En Suède, « l'objectif global des pouvoirs publics est de créer de la valeur pour les actionnaires » (State Ownership Policy, 2006).
- En France, l'objectif global est « de contribuer à une bonne valorisation des participations de l'État dans les entreprises publiques ». Loi organique sur les lois de finance (LOLF), 2006, p. 131).
- Au Royaume-Uni, l'objectif global du Shareholder Executive consiste à « s'assurer que les participations de l'État génèrent des rendements et une rentabilité positifs soutenus et restituent le coût de leur capital au fil du temps dans le cadre des paramètres de la stratégie, de la réglementation et de la clientèle fixés par les pouvoirs publics, en agissant comme un actionnaire intelligent et efficace ».
- En Finlande, le but premier de l'État actionnaire est défini comme suit : « l'État cherche à obtenir un résultat économique et sociétal global qui soit le meilleur possible » (2004, Décision de principe sur la stratégie actionnariale pour les entreprises d'État). Ce que cela signifie dans la pratique est précisé plus avant. « Le résultat économique général est la somme de l'évolution de la valeur des actions détenues et de leur rendement boursier » (State Shareholdings in Finland, 2005, p. 4).
- En Norvège, « l'objectif de l'État actionnaire est de servir le bien commun. En tant qu'actionnaire, l'État s'attend à ce que ces entreprises prennent leur responsabilité sociale et défendent les valeurs essentielles du pays de manière exemplaire » (The State Ownership Report 2005, p. 5.).

Source : 10 défis posés par la définition des objectifs et le suivi des performances des entreprises publiques, OCDE, 2007.

### Grands objectifs de l'État actionnaire en Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, la stratégie de participation à long terme vise quatre grands objectifs :

- préciser aux conseils d'administration des entreprises publiques quelles sont les attentes des ministères de tutelle concernant leur entreprise ;
- permettre aux ministres de tutelle de mieux comprendre, grâce à un meilleur étalonnage, les performances des entreprises publiques, et donc de pouvoir s'y fier davantage ;
- mettre au point des structures de capital qui permettront d'imposer des disciplines financières aux entreprises publiques tout en les dotant d'un capital suffisant pour qu'elles puissent prendre des décisions d'investissement se rapportant à leur activité sans avoir à faire appel à l'État ;
- assurer que les appels de capitaux soient examinés en lien avec les nécessités de l'activité de l'entreprise publique, tout en reconnaissant que l'État préfère que les investissements significatifs soient examinés par rapport aux autres appels de capitaux exprimés au sein de l'État, par intégration au processus budgétaire ordinaire des appels de capitaux des entreprises publiques destinés à financer des investissements significatifs.

Source : CCMAU, « Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises », 29 octobre 2007.

Outre la déclaration des objectifs généraux, il est aussi utile que la politique actionnariale définisse (cf. encadré 1.2 qui décrit l'exemple norvégien) :

- **le mandat donné à l'entité actionnaire** pour faire valoir les droits de l'État actionnaire ;

### Encadré 1.2. Exemple de contenu d'un document de stratégie actionnariale en Norvège

- 1. AVANT-PROPOS**
- 2. OBJECTIFS ASSIGNÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS À L'ÉTAT ACTIONNAIRE**
  - 2.1. Portée
  - 2.2. La Déclaration de Soria Loria
  - 2.3. Une assise nationale
  - 2.4. Garantir la détention et le contrôle par l'État des ressources naturelles et des recettes tirées de leur exploitation
  - 2.5. Servir d'autres finalités politiques importantes
- 3. CE QUE L'ÉTAT ATTEND DES ENTREPRISES**
  - 3.1. Considérations importantes et indépendantes du secteur que les entreprises doivent prendre en compte
  - 3.2. Répartition en catégories
  - 3.3. Objectifs par entreprise
- 4. CE QUE LES ENTREPRISES ATTENDENT**
  - 4.1. Entreprises ayant des objectifs commerciaux – taux de rendement attendu
  - 4.2. Le modèle d'évaluation des actifs financiers
  - 4.3. Entreprises ayant des objectifs stratégiques sectoriels
  - 4.4. Dividendes
  - 4.5. Rachat des participations
  - 4.6. Information
- 5. POLITIQUE DE RÉMUNÉRATION DES DIRIGEANTS**
- 6. RÉPARTITION DES RÔLES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION**
  - 6.1. Finalité de la distinction entre les différents rôles
  - 6.2. Gestion de l'actionnariat au sein des différents ministères
- 7. CADRE POUR LA GESTION DE L'ACTIONNARIAT PUBLIC**
  - 7.1. Cadre constitutionnel
  - 7.2. Droit des entreprises
  - 7.3. Traitement équitable en matière d'accès aux informations et réglementation de la diffusion d'informations privilégiées
  - 7.4. Aides publiques
  - 7.5. Liberté d'information
  - 7.6. Réglementation sur la gestion financière
  - 7.7. Principes de gouvernement d'entreprise
  - 7.8. Transparence sur l'actionnariat et prévisibilité
- 8. RELATIONS ENTRE LE CONSEIL D'ADMINISTRATION, LA DIRECTION ET LES ACTIONNAIRES**
  - 8.1. Relations avec les entreprises
  - 8.2. Responsabilités du conseil d'administration

Encadré 1.2. **Exemple de contenu d'un document de stratégie actionnariale en Norvège (suite)**

8.3. Élection du conseil d'administration

8.4. Durée des mandats et rémunération

**9. APPENDICE**

**10. RÉFÉRENCES**

Source : *The Government's Ownership Policy*, ministère norvégien de l'Industrie et du Commerce, 2006.

- **les principales fonctions** remplies par l'entité/les entités actionnaire(s) ;
- **l'organisation de la fonction d'actionnaire** au sein de l'administration publique et sur son évolution ;
- **les principaux principes suivis ou les principales politiques mises en œuvre** par l'entité actionnaire pour faire valoir les droits de l'État actionnaire. Au nombre des thèmes traités peuvent figurer des consignes sur la nomination des membres des conseils d'administration, le rôle des assemblées générales, le rôle et le fonctionnement des conseils d'administration, la nomination des contrôleurs externes, la rémunération des dirigeants, etc.

Il est par ailleurs utile que la politique actionnariale donne un bref aperçu général des dispositions visant à égaliser les chances avec le secteur privé.

En vue d'étayer par des documents les différents éléments qui influent sur elle, la stratégie actionnariale pourrait aussi comporter **une synthèse des principaux documents de référence** qui définissent ou encadrent l'exercice par l'État de ses droits d'actionnaire. Au nombre de ces références, on peut citer :

- certaines dispositions constitutionnelles particulières, les lois correspondantes votées par le parlement, certains textes législatifs spécifiques, comme la loi sur les sociétés, des résolutions et autres documents réglementaires, définissant les différents rôles de chacun, et précisant la délégation des pouvoirs entre le parlement, le gouvernement, l'entité actionnaire, les conseils d'administration des entreprises publiques, etc. ;
- des principes ou codes non contraignants auxquels l'État souhaite se conformer, notamment des normes internationalement admises, comme les Lignes directrices et les Principes de l'OCDE ;
- une liste des textes législatifs se rapportant à certaines entreprises publiques spécifiques ;
- certains principes directeurs adoptés par l'entité actionnaire ayant pour thème différents aspects spécifiques de ses prérogatives d'actionnaire.

Mettre au point une stratégie actionnariale est souvent un processus répétitif impliquant plusieurs parties et rendant indispensable la tenue de consultations. Si l'on y arrive, tenir compte comme il convient des différentes perspectives renforcera la pertinence et la crédibilité du document.

Tout en étant valable à long terme, le document énonçant la stratégie actionnariale devra néanmoins être révisé et mis à jour à chaque fois que cela sera nécessaire. Cette révision pourra être considérée comme une révision du mandat d'actionnariat, à l'image des examens de mandat réalisés pour chaque entreprise publique.

Le tableau suivant présente les principales démarches d'élaboration d'une stratégie actionnariale :

Tableau 1.1. **Les principales démarches d'élaboration d'une stratégie actionnariale**

Principales démarches	Description succincte
Passer en revue les textes existants	En vue d'élaborer une stratégie actionnariale, l'entité actionnaire peut d'abord passer en revue les textes existants, notamment les textes législatifs ou réglementaires, les déclarations officielles, les politiques internes, les codes etc. ayant trait à l'exercice des droits des actionnaires. L'entité actionnaire devrait aussi vérifier la mise en œuvre effective de ces dispositions.
Recevoir des instructions du gouvernement	L'entité actionnaire peut aussi recevoir des instructions du gouvernement relatives aux objectifs actionnariaux. Cela vaut particulièrement en cas de changement de gouvernement ou de changement de politique générale du gouvernement.
Élaborer un projet de document	En se fondant sur les instructions données par le gouvernement et sur les documents utiles existants, l'entité actionnaire peut élaborer, en vue de la discussion, un projet de document présentant une synthèse des principaux aspects des politiques et des pratiques en vigueur et identifiant les principaux éléments que doit comporter la stratégie actionnariale.  Ce projet de document peut aussi permettre d'identifier les domaines donnant lieu à certaines contradictions entre les documents existants ou devant être précisés plus avant pour assurer la réalisation des objectifs spécifiques.
Consulter toutes les parties concernées	L'entité actionnaire peut consulter toutes les entités publiques concernées pour débattre avec elles activement des principaux éléments de la stratégie actionnariale.  Cette consultation peut avoir lieu, par exemple, par le biais d'un groupe de travail composé de représentants de l'entité actionnaire, des commissions parlementaires concernées, d'autres ministères concernés, de l'autorité de contrôle des comptes publics, des autorités de tutelle, des autres autorités concernées, etc.  Il s'agit de faire en sorte que toutes les entités concernées connaissent et soutiennent largement les objectifs généraux et les pratiques de l'État actionnaire et donc les fonctions et les responsabilités de l'entité actionnaire.
Consulter largement et précocement	Il peut être fructueux de consulter, de façon générale, des membres représentatifs des conseils d'administration et de la direction des entreprises publiques, voire de les associer au groupe de travail.  Dans le même ordre d'idée, des représentants du secteur privé, notamment des investisseurs et des prestataires de service exerçant sur le marché concerné, ainsi que des représentants syndicaux, peuvent être associés aux premiers stades du processus de consultation. Cela permet d'assurer une meilleure acceptation de la stratégie actionnariale par les principales parties prenantes et les principaux intervenants sur le marché.  De manière plus générale, le fait de recourir à bon escient aux consultations publiques va permettre de tester la réaction du marché et des milieux politiques.
Obtenir que des responsables politiques de haut rang l'approuvent et en fassent état	Si la stratégie actionnariale n'est pas le fait, à l'origine, des milieux politiques, il importe que dans le courant de son élaboration, des responsables politiques de haut rang l'approuvent et en fassent état. Cela vaut particulièrement quand le gouvernement n'a donné aucune instruction précise avant l'élaboration du projet de stratégie actionnariale.

Tableau 1.1. **Les principales démarches d'élaboration d'une stratégie actionnariale** (suite)

Principales démarches	Description succincte
	<p>L'approbation claire par des responsables politiques de haut rang renforcera la crédibilité de la stratégie actionnariale de l'État et lui permettra d'être considéré comme un actionnaire prévisible.</p>
	<p>Cet aval peut prendre la forme d'une introduction ou d'un avant-propos signé par le ministre chargé des participations de l'État ou par le Premier ministre. Un autre moyen consiste à organiser une manifestation politique réunissant des responsables de haut rang pour assurer le « lancement » de la stratégie actionnariale, à laquelle prendraient part les ministres concernés, qui inviteront toutes les parties prenantes concernées, y compris les participants du marché, et lui garantiront une couverture médiatique.</p>
Faire valider la stratégie par les fonctionnaires concernés	<p>Pour conforter plus encore la crédibilité de la stratégie actionnariale, celle-ci peut en outre être validée par les fonctionnaires concernés, notamment ceux qui travaillent au sein de l'entité actionnaire.</p> <p>Cette validation officielle confortera la crédibilité de l'État, autrement dit sa capacité à « tenir parole », et donc à mettre en œuvre efficacement la stratégie annoncée.</p>
Rendre publique la stratégie	<p>Un autre aspect essentiel concernant la stratégie actionnariale est le fait de la rendre publique. « La stratégie actionnariale et les objectifs correspondants doivent être consignés dans des documents publics accessibles à tous et largement diffusés auprès des ministères et organismes concernés, des conseils d'administration des entreprises publiques, de leurs dirigeants et des parlementaires » (Notes explicatives, p. 24).</p> <p>Pour en assurer une large diffusion publique, la stratégie actionnariale peut être :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● annoncée lors d'une manifestation publique de haut vol largement couverte par les médias ;</li> <li>● publiée sur le site Internet de l'entité actionnaire ;</li> <li>● présentée dans les rapports annuels agrégés, à tout le moins ses principales composantes ;</li> <li>● des exemplaires imprimés de ce document peuvent être remis à tous les organismes publics concernés, les administrateurs et dirigeants d'entreprises publiques ainsi qu'aux intervenants sur le marché.</li> </ul>
Adapter la stratégie si nécessaire, sans en modifier les principaux aspects	<p>Les entreprises publiques sont confrontées aux mutations permanentes du contexte économique, commercial et parfois politique dans lequel elles exercent. L'État actionnaire a donc besoin d'adapter régulièrement sa stratégie actionnariale.</p> <p>Cela étant, les principaux éléments doivent être aussi pérennes que possible et donc ne pas être modifiés trop souvent. L'objectif est d'avoir une vision claire du comportement de l'État actionnaire, la stratégie arrêtée visant principalement à faire en sorte qu'il soit perçu comme un actionnaire prévisible. Par conséquent, « l'État doit s'efforcer d'être cohérent dans sa politique actionnariale, et éviter en conséquence de modifier trop souvent ses objectifs généraux » (Notes explicatives, p. 15).</p>

### 1.3. Fixer les objectifs spécifiques de l'entité actionnaire

Les objectifs de l'entité actionnaire doivent consister en un nombre limité d'objectifs qui permettront d'évaluer son efficacité quant à l'exécution de la stratégie actionnariale de l'État.

Ces objectifs doivent être approuvés par l'entité actionnaire et par les organismes ou instances dont elle relève. Le processus de formulation des objectifs est variable, selon le cadre institutionnel et l'organisation de la fonction d'actionnaire. Ainsi, l'entité actionnaire peut proposer pour approbation une série d'objectifs soit à la commission parlementaire, soit au ministère de tutelle concerné. Quel que soit le processus précis utilisé, il est essentiel que toutes les institutions qui ont un mot à dire *ex post* concernant l'évaluation des performances de l'entité actionnaire soient d'une manière ou d'une autre associées en amont à la détermination des objectifs. Il peut s'agir en l'occurrence du parlement, des ministères de tutelle, des organismes de contrôle des comptes publics, etc.

Les objectifs définis doivent être à la fois quantitatifs et qualitatifs. Une part importante de la mission des entités actionnaires est axée sur les processus et dépend de la qualité de la relation qu'elle parvient à établir avec les entreprises publiques et leurs conseils d'administration. Les objectifs qualitatifs doivent donc concerner leur aptitude à se procurer et à traiter des informations utiles et actuelles et à formuler des observations sur les performances des entreprises publiques. Les autres objectifs doivent porter sur la qualité des conseils d'administration des entreprises publiques et sur les modalités du processus de nomination des administrateurs par l'entité actionnaire. L'entité actionnaire pourrait être également tenue de rendre des comptes, par exemple, sur le respect de certains instruments ou codes de gouvernement d'entreprise par les entreprises publiques, etc. (voir encadré 1.3).

#### Encadré 1.3. Mise en œuvre de la « Charte des relations avec les entreprises publiques » en France

En France, l'entité actionnaire, l'APE (Agence des participations d'État), a mis au point une « Charte des relations avec les entreprises publiques ». L'APE vérifie une fois par an si cette Charte est effectivement mise en œuvre, en s'appuyant sur une évaluation spécifique effectuée par ses représentants au sein des conseils d'administration des entreprises publiques. Elle formule tous les ans des observations sur les résultats de cette évaluation dans son rapport annuel sur l'État actionnaire.

L'un de ses objectifs – qualitatif – est de mieux faire respecter les règles énoncées dans cette Charte. L'évaluation permet d'établir des pourcentages de réussite par rapport à la mise en œuvre complète des règles qui est « visée », puisqu'elle permet d'examiner dans quelle mesure certains processus spécifiques ont été mis en place.

Elle repose sur l'évaluation réalisée par des responsables de l'APE nommés aux conseils d'administration des entreprises publiques et peut donc être considérée comme un moyen pour l'APE France s'autoévaluer indirectement. Néanmoins, elle a plutôt pour fonction d'évaluer le respect des processus que l'APE a définis en matière de gouvernance des entreprises publiques.

Les objectifs quantitatifs et financiers couvrant la totalité du portefeuille des participations publiques revêtent de plus en plus d'importance (voir encadré 1.4). Pour mesurer les performances à cet égard, il peut être utile d'identifier un certain nombre d'indicateurs qui seront calculés pour l'ensemble ou pour une fraction significative du portefeuille (par exemple pour les entreprises publiques cotées si elles représentent en valeur l'essentiel des entreprises publiques). Ces ratios

#### Encadré 1.4. Indicateurs spécifiques d'évaluation des performances des participations financières de l'État en France

Objectif 1 : Veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'État

- Indicateur 1 : Rentabilité opérationnelle du capital (résultat d'exploitation/actifs)
- Indicateur 2 : Rentabilité financière (résultat net/capitaux propres)
- Indicateur 3 : Marge d'exploitation (résultat d'exploitation/chiffre d'affaires)
- Indicateur 4 : Viabilité de l'endettement (résultat d'exploitation/endettement net)

Objectif 2 : Assurer le succès des opérations de cession de participations financières

- Indicateur 1 : Différence entre les recettes provenant des ventes et valeurs intrinsèques ou valorisations boursières des actions vendues (en fonction des valorisations effectuées par la Commission des participations et des transferts)
- Indicateur 2 : Montant des honoraires et des commissions versés aux conseillers

Objectif 3 : Contribuer au désendettement de l'État et des administrations publiques

- Indicateur 1 : Recul de l'endettement et des charges financières du secteur des administrations publiques hors État
- Indicateur 2 : Recul de l'endettement et des charges financières de l'État

peuvent inclure des indicateurs financiers, comme la rentabilité opérationnelle et financière, le ratio d'endettement ou les niveaux durables de distribution des dividendes à assurer.

Pour assurer que ces indicateurs reflètent réellement les performances de l'entité actionnaire plutôt que celles des entreprises publiques ou les conditions économiques et commerciales, il importe de procéder à un étalonnage avec les performances du marché.

La valeur agrégée du portefeuille des participations publiques de l'État, utilisée dans un nombre croissant de pays peut être une autre cible utile. Les variations de la valeur du portefeuille de l'État pourront être indiquées et commentées dans un rapport annuel. Plusieurs possibilités sont envisageables pour définir les valeurs cibles :

- Définir un objectif unique d'augmentation de la valeur de l'ensemble du portefeuille de l'État, ou d'une fraction importante de ce portefeuille, à hauteur d'un pourcentage donné et dans un certain délai. Cette possibilité est séduisante en raison de sa simplicité et du fait que l'objectif unique est un outil de communication efficace. Cependant, il comporte des limites inhérentes (voir encadré 1.5). L'accroissement global de la valeur peut être très dépendant des aléas de la performance d'une seule entreprise et être largement déterminé par d'autres facteurs que la performance de l'entité actionnaire proprement dite.
- Définir, en plus de l'objectif global assigné au portefeuille, une série d'objectifs subalternes pour les plus grandes entreprises publiques. Il s'agirait d'atteindre à tout le moins une fraction de ces objectifs subalternes, qui seraient convenablement pondérés en vue de refléter l'importance des différentes entreprises publiques dans le portefeuille global de l'État.

Quand l'accroissement de la valeur actionnariale est utilisé comme objectif, la notion de valeur ajoutée économique (VAE) peut permettre d'évaluer la variation de la valeur du portefeuille de l'État. La valeur ajoutée économique, qui permet de rendre compte du coût du capital et du risque, est un indicateur absolu donnant une bonne vision de l'ampleur de la création de valeur. C'est une notion bien établie, largement utilisée et applicable de manière cohérente à des secteurs d'activité très variés (voir encadré 2.8, chapitre 2).

### Encadré 1.5. **Étude de cas : Avantages et inconvénients de l'objectif unique fixé à l'entité actionnaire au Royaume-Uni**

#### **Avantages de l'objectif unique**

Le Shareholder Executive a accepté un objectif spécifique et quantifié pour augmenter la valeur de six grandes entreprises dans le portefeuille de l'État, qui représentent 76 % du chiffre d'affaires total de son portefeuille global : « Augmenter de 1 milliard GBP dans les trois années jusqu'en 2007 la valeur de la composante principale du portefeuille d'entreprises détenues par l'État, dans le cadre d'objectifs définis en matière d'action publique, de clients et de réglementation » (a).

Cet objectif quantitatif et précis facilite la communication pour décider des cibles significatives à atteindre. Il est considéré comme un outil « éducatif » important permettant de mettre en évidence le concept de création de valeur et lui accorder la priorité. Il est également utile pour faire comprendre aux entreprises publiques et au grand public que le capital n'est pas libre. « Cette ambition contribuera à ancrer dans les objectifs des pouvoirs publics l'idée que l'on gère des entreprises pour créer de la valeur » (a). « L'objectif du Shareholder Executive (...) a contribué à mieux sensibiliser les entreprises publiques à la notion de valeur pour l'actionnaire. »

#### **Critiques du National Audit Office sur l'objectif unique**

« De plus toutefois, cet objectif comporte certaines limites auxquelles il convient de remédier . Il ne permet guère d'établir un lien entre la réalisation du but visé et les performances du Shareholder Executive proprement dit en matière de gestion des participations pour le compte du gouvernement. En outre, les bénéfices des entreprises concernées par l'objectif peuvent être volatils et les performances d'une seule d'entre elles peuvent être décisives pour réaliser ou non l'objectif financier fixé. »

Le Shareholder Executive doit fixer des objectifs à chaque entreprise individuellement à côté des objectifs agrégés définis pour l'ensemble de son portefeuille. Ces objectifs doivent tenir compte des difficultés propres à chacune d'entre elles. « Le Shareholder Executive peut être tenu d'atteindre un objectif global pour l'ensemble du portefeuille, objectif global qui peut se décomposer en une série d'objectifs fixés individuellement pour chaque entreprise [...] Sur la période de communication des résultats prise en compte, le Shareholder Executive doit atteindre une fraction donnée de ces objectifs individuels – tenant convenablement compte du poids des grandes entreprises afin de ne pas perdre de vue la valeur globale du portefeuille. »

#### **Critiques de la Commission parlementaire de contrôle des comptes publics sur l'objectif unique**

« L'objectif d'accroître de 1 milliard GBP la valeur de six de ses 27 entreprises en portefeuille ne saurait constituer un critère rendant compte correctement de l'efficacité du Shareholder Executive. Une ou deux grandes entreprises, qui pourraient être affectées par les conditions du marché, peuvent influencer sur la réalisation de l'objectif fixé, quelle que soit la performance sous-jacente de cet organisme. Son dispositif de gestion des performances doit intégrer des indicateurs plus généraux, reposant sur les performances de chaque entreprise, parallèlement à l'objectif agrégé fixé pour l'ensemble du portefeuille. »

Source : « *The Shareholder Executive and Public Sector Businesses*, » National Audit Office, 28 février 2007/House of Commons, Committee of Public Accounts, « *The Shareholder Executive and Public Sector Businesses* », 27 juin 2007.

Quels que soient les objectifs retenus, ils ne reflèteront jamais qu'imparfaitement les performances réelle de l'entité actionnaire. Lorsqu'elles les définissent, les entités actionnaires et les autres institutions concernées doivent donc se soucier prioritairement de leur pertinence, faire en sorte qu'ils soient étroitement liés aux objectifs généraux de l'État actionnaire et les concevoir de telle sorte qu'ils reflètent effectivement les performances de l'entité actionnaire, en tenant compte des conditions du marché et de l'activité des entreprises.

Le tableau suivant présente les principales démarches de définition des objectifs spécifiques de l'entité actionnaire :

Tableau 1.2. **Les principales démarches suivies pour la définition des objectifs spécifiques de l'entité actionnaire**

Principales démarches	Description succincte
Identifier les objectifs éventuels	<p>Il est utile pour l'entité actionnaire d'identifier une série importante d'objectifs éventuels qui pourraient refléter les objectifs globaux incombant à l'entité actionnaire ou correspondant à ces objectifs afin de faire valoir les droits d'actionnaire de l'État et définis dans la stratégie actionnariale.</p> <p>Si l'objectif global est la création de valeur, l'un des objectifs spécifiques évidents est d'accroître la valeur du portefeuille de participations de l'État ou de parvenir à une série d'augmentations précises de la valeur de chacune des principales entreprises. Les indicateurs financiers habituels que sont par exemple la rentabilité, l'endettement, la distribution des dividendes, etc. peuvent constituer d'autres objectifs éventuels concernant l'ensemble du portefeuille.</p> <p>On pourrait aussi davantage tenir compte d'objectifs qualitatifs fondés par exemple sur les processus que l'entité actionnaire met en place pour exercer efficacement ses droits d'actionnaire. Ces objectifs pourraient concerner le fait que les processus recommandés sont effectivement mis en œuvre. Ils doivent tous naturellement rester orientés vers les résultats et non être excessivement axés sur les processus.</p> <p>Outre le fait qu'ils doivent refléter les objectifs globaux définis par l'entité actionnaire, les objectifs spécifiques doivent aussi refléter autant que possible l'efficacité avec laquelle l'entité actionnaire a fait valoir elle-même les droits de l'État actionnaire. À l'évidence, un certain nombre d'objectifs globaux rendent également compte d'autres aspects, comme les performances des dirigeants des entreprises publiques, les conditions économiques et commerciales générales ou particulières, etc. Le cas échéant, les objectifs spécifiques doivent tenir compte des conditions générales du marché et de la conjoncture commerciale et économique.</p>
Vérifier les caractéristiques de ces objectifs	<p>Choisir des objectifs significatifs pour rendre compte de la performance globale de l'entité actionnaire est un processus complexe, comportant de nombreuses difficultés.</p> <p>De plus, les objectifs fixés doivent notamment être :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● suffisamment précis et délimités dans le temps ;</li> <li>● mesurables, si possible à l'échelle de l'ensemble du portefeuille, ce qui induira dans bien des cas d'importants problèmes d'agrégation (voir plus loin) ;</li> <li>● à la fois réalistes et ambitieux en vue de jouer un rôle positif d'incitation et de motivation.</li> </ul> <p>D'autres conseils concernant le choix des objectifs et des indicateurs de performance pertinents ont indiqués en section 1.7.</p> <p>Ayant considéré l'ensemble des objectifs éventuels sous ces différents angles, l'entité actionnaire doit retenir un certain nombre d'objectifs appropriés.</p>

Tableau 1.2. **Les principales démarches suivies pour la définition des objectifs spécifiques de l'entité actionnaire (suite)**

Principales démarches	Description succincte
Retenir un ensemble approprié d'objectifs	<p>Le nombre des objectifs est toujours le résultat d'un compromis. Mis à part le fait qu'il est généralement difficile de définir des objectifs pour une organisation aussi complexe qu'une entreprise commerciale, les entreprises publiques peuvent se voir assignées un ensemble plus complexe d'objectifs à atteindre, couvrant le domaine commercial mais également politique, y compris les services publics et d'autres obligations spécifiques évoquées dans la section 1.5. De plus l'État actionnaire doit lui atteindre un ensemble complexe d'objectifs et la définition des objectifs à l'échelle du portefeuille peut induire des effets de taille/d'agrégation spécifiques.</p> <p>La multiplicité des objectifs peut donner une vue plus complète des performances de l'État actionnaire. Cela étant, en retenant un <b>nombre limité d'objectifs globaux judicieusement choisis</b>, il sera plus facile de les faire connaître et d'en rendre compte et cela permettra un meilleur ciblage stratégique. Un équilibre doit être trouvé entre ciblage et exhaustivité.</p>
Tenir compte des problèmes d'agrégation	<p>Outre les difficultés liées au choix des indicateurs significatifs, il existe également un certain nombre de problèmes plus techniques liés au calcul d'indicateurs agrégés, pour l'ensemble du portefeuille des participations de l'État qui est généralement assez diversifié.</p> <p>Il faudra donc être attentif au poids que peuvent avoir les résultats d'une ou plusieurs grandes entreprises publiques sur les performances globales du portefeuille de l'État.</p>
Confronter les objectifs par rapport aux performances passées	<p>Avant de convenir définitivement d'un ensemble d'objectifs, il peut être utile de les confronter aux performances passées et de vérifier que leur réalisation aurait correctement reflété ces performances, à objectifs similaires.</p>
Débattre des objectifs en interne et à l'extérieur	<p>Pour constituer des éléments de motivation efficaces, les objectifs fixés doivent être approuvés et donc être jugés pertinents et équitables. Il peut donc être utile de débattre largement en interne de l'ensemble d'objectifs assigné à l'entité actionnaire afin d'avoir une vue plus réaliste de l'impact qu'ils pourraient avoir sur la motivation et le comportement de chaque fonctionnaire concerné.</p> <p>Dans le même ordre d'idée, il peut aussi être utile de débattre des objectifs éventuels de l'entité actionnaire avec les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques, afin d'avoir une vue plus claire de l'impact qu'ils pourraient aussi avoir au sein des entreprises publiques.</p>
Convenir des objectifs avec l'État et les autres institutions concernées	<p>Il est également nécessaire de convenir des objectifs de l'entité actionnaire avec toutes les institutions dont elle relève ou qui prennent part, d'une manière ou d'une autre, à l'évaluation de ses performances. Il peut s'agir, en l'occurrence, des ministères de tutelle, du gouvernement, des commissions parlementaires concernées et de l'organisme de contrôle des comptes publics.</p> <p>Cela peut permettre d'assurer que les objectifs couvrent tous les aspects important des performances de l'entité actionnaire et sont fixés au niveau approprié. Ce dialogue <i>ex ante</i> assurera en outre un examen sans heurt des performances <i>ex post</i> et une homogénéisation des attentes concernant les performances de l'entité actionnaire.</p>

Tableau 1.2. **Les principales démarches suivies pour la définition des objectifs spécifiques de l'entité actionnaire** (suite)

Principales démarches	Description succincte
	Les objectifs définitifs doivent donner lieu à un accord clair et officiel entre l'entité actionnaire et le gouvernement. Il peut être aussi souhaitable que les commissions parlementaires concernées approuvent clairement l'ensemble d'objectifs convenus pour l'entité actionnaire.
Rendre publics les objectifs globaux	Les objectifs globaux de l'entité actionnaire, convenus avec le gouvernement, doivent être clairement rendus publics. À cette fin, ils seront notamment publiés clairement sur le site Internet de l'entité actionnaire, les objectifs de départ seront rappelés dans les rapports agrégés et l'entité s'y référera régulièrement en cours d'année.

#### 1.4. Définir et réviser les mandats des entreprises publiques

Les mandats des entreprises publiques sont des descriptions simples et succinctes des objectifs généraux et des missions d'une entreprise publique dans une optique à long terme. Les mandats des entreprises publiques peuvent être décrits dans leurs statuts ou dans les textes législatifs correspondants. Ils sont surtout pertinents dans le cas des entreprises intégralement détenues par l'État. Quand il ne détient qu'une participation partielle, l'État peut ne pas être en situation de donner officiellement « mandat » à l'entreprise publique de réaliser des objectifs spécifiques ou de remplir certaines missions. Il peut lui donner certaines instructions, mais seulement en tant qu'actionnaire significatif et par le biais des mécanismes habituels par lesquels les actionnaires peuvent s'exprimer. Cette section ne traite donc que des entreprises publiques intégralement détenues par l'État.

Les mandats des entreprises publiques définissent en règle générale le principal secteur d'activité de l'entreprise. Ils fournissent également des indications génériques concernant les ambitions de celle-ci en matière de position dominante sur le marché, de qualité de service ou d'innovation (cf. encadré 1.6). Ils peuvent aussi fixer des objectifs ou des obligations à caractère général portant sur la viabilité financière de l'entreprise et comporter parfois certaines obligations de service public ou engagements sociaux, se rapportant par exemple aux problèmes de l'emploi. Les mandats des entreprises publiques mêlent donc assez souvent objectifs commerciaux et objectifs d'action publique.

##### Encadré 1.6. **Exemples de mandats ou objectifs globaux d'entreprises publiques semblables (la poste) dans différents pays de l'OCDE**

**Société canadienne des postes/Canada. Mandat.** Exploiter un service postal qui soit financièrement autonome et dont les normes de qualité répondent aux besoins des Canadiens. Vision : être un chef de file mondial en offrant des solutions novatrices en matière de livraison physique et électronique à l'avantage des clients, des employés et de tous les Canadiens (*Rapport annuel au Parlement – Les sociétés d'État*, 2005, chapitre VIII).

**Posten Norge AS/Norvège.** La poste norvégienne s'efforce de s'acquitter de ses obligations sociétales et opérationnelles de façon saine et efficace et, en tenant compte de ces paramètres, d'administrer efficacement les actifs de l'État et de favoriser une bonne croissance commerciale de la société (*The State Ownership Report*, 2005, p. 81).

### Encadré 1.6. Exemples de mandats ou objectifs globaux d'entreprises publiques semblables (la poste) dans différents pays de l'OCDE (suite)

**Posti/Finlande.** Le Groupe s'efforce de développer son activité dans le sens d'une gestion intégrée de ses flux d'informations et de ses flux physiques, pour assurer la mise en place des solutions de messagerie et logistiques flexibles (*State Shareholding in Finland*, 2004, p. 22).

**Posten AB/Suède.** L'objectif de rentabilité de Posten est de 10 % du résultat net en ce qui concerne le capital social moyen, en partant du principe d'un ratio fonds propres/actifs de 25 % (*Annual Report State-Owned Companies 2004*, p. 61).

**Royal Mail/Royaume-Uni. Ambition.** Assurer la prestation universelle de services postaux au Royaume-Uni. Dans ce cadre, veiller à ce que l'entreprise publique Royal Mail Group, ayant totalement recouvré sa bonne santé financière, fournisse un service d'excellente qualité aux clients et assure des emplois rémunérateurs à son personnel. Objectifs : Royal Mail doit être le meilleur prestataire de services postaux de qualité, avec une situation financière solide et viable pour le long terme. Elle doit fournir des services publics et autres efficaces, par l'intermédiaire d'un réseau de succursales efficace et adapté aux besoins, Post Office RO (*Annual Report 2004-2005 Shareholder Executive*, p. 47).

Ces mandats ou missions sont valables pendant une longue période et ne sont mis à jour qu'en cas de changement fondamental de la mission (voir encadré 1.7).

### Encadré 1.7. Description d'un examen de mandat

Dans son rapport de 2000, le Vérificateur général du Canada notait que « seulement deux sociétés d'État avaient fait l'objet d'examen systématiques et obligatoires de leur mandat. En général, les autres sociétés examinaient leur mandat selon les besoins et, dans bon nombre de cas, ces examens ne faisaient pas intervenir le Conseil du Trésor, les ministres responsables et le Parlement, ou n'abordaient pas toutes les questions importantes. » Le rapport recommandait donc à l'État d'élaborer des lignes directrices pour mener à bien ces examens.

Dans le cadre du suivi, effectué en 2005, sur les progrès réalisés, le Vérificateur général observe que « les sociétés d'État qui ont fait l'objet d'un examen de mandat restent l'exception à la règle, et que les examens sont généralement effectués au cas par cas » et relève qu'il n'y a toujours pas de lignes directrices visant l'examen des mandats.

Le rapport de 2004 au Parlement commentait l'exemple d'une entreprise ayant changé son activité sans révision correcte et correspondante de son mandat.

Définir clairement le mandat de chaque entreprise publique (intégralement détenues par l'État) est indispensable pour mettre en place les mécanismes de responsabilisation nécessaires, pour définir et circonscrire le périmètre de ses obligations de service public et autres obligations spécifiques et pour servir de base de discussion pour la définition des objectifs plus spécifiques auxquels doivent contribuer les activités de l'entreprise.

Ces mandats et objectifs globaux doivent être rendus publics, ainsi que le préconise la Ligne directrice V.E.1. « *Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public.* »

Tableau 1.3. **Les principales démarches suivies pour la définition et la révision des mandats des entreprises publiques**

Principales démarches	Description succincte
Passer en revue les documents existants	Pour définir le mandat des entreprises publiques, la première étape consiste à passer en revue les documents juridiques existants, définissant les missions des entreprises publiques ou prévoyant le cadre général de ce processus.
Élaborer un projet de mandat	En se fondant sur ces documents juridiques, l'entité actionnaire peut réfléchir à une formulation appropriée ou à une redéfinition du mandat de l'entreprise publique intégralement détenue par l'État. Les entreprises publiques elles-mêmes peuvent fournir à l'entité actionnaire un projet de leurs mandats, en particulier lorsqu'il existe un grand nombre d'entreprises publiques de petite taille. L'établissement des mandats définitifs doit toutefois rester la prérogative de l'entité actionnaire, qui doit en outre vérifier qu'ils sont conformes aux objectifs généraux de l'État.  Quelle que soit la méthode retenue, cette clarification ou reformulation du mandat ne doit pas faire l'économie d'un débat approprié avec la présidence de l'entreprise publique. Elle doit être aussi soumise au conseil d'administration, en vue de parvenir à dégager une vision commune.
Élaborer un projet d'énoncé des priorités	Les mandats des entreprises publiques doivent aussi indiquer précisément quelle sera l'articulation entre les objectifs commerciaux et les objectifs d'action publique.  Pour cela, les entités actionnaires peuvent rédiger un projet « d'énoncé des priorités » (cf. exemple du Canada, encadré 1.8). Ces documents contribuent, pendant une période donnée, à préciser le mandat et à régler les éventuelles contradictions entre les objectifs d'action publique et les objectifs commerciaux, à informer les entreprises publiques des priorités stratégiques générales du gouvernement et à garantir leur mise en œuvre par les différentes entreprises publiques prises individuellement. Ils peuvent permettre à l'entité actionnaire et au conseil d'administration de l'entreprise publique de parvenir à un accord sur un ensemble d'attentes générales. Ils peuvent en outre servir de cadre à l'élaboration de plans d'entreprise plus spécifiques.
Rendre publique la stratégie	Les mandats des entreprises publiques doivent être rendus publics. Ils doivent être mis en ligne sur les sites Internet de chaque entreprise publique et être clairement présentés dans leur rapport annuel. Ils doivent également figurer dans les rapports agrégés de l'entité actionnaire, au moins sous une forme succincte, dans la section détaillant les performances de chaque grande entreprise publique.  Des documents plus spécifiques comme les « énoncés des priorités » ou les lettres d'accord entre l'entité actionnaire et la présidence du conseil d'administration doivent rester confidentiels dans certains cas, notamment lorsqu'on y trouve des informations commercialement sensibles.
Réviser régulièrement les mandats	Le mandat ou les objectifs globaux de chaque entreprise publique doivent être révisés régulièrement afin d'en préserver la pertinence et la cohérence avec le cadre général et le contexte économique. Les conseils d'administration et le Parlement doivent assurer que les mandats des entreprises publiques conservent leur pertinence par rapport aux objectifs d'action publique du gouvernement (cf. exemple d'invite à instaurer des lignes directrices visant l'examen des mandats au Canada, encadré 1.7).

Tableau 1.3. **Les principales démarches suivies pour la définition et la révision des mandats des entreprises publiques** (suite)

Principales démarches	Description succincte
<p>Consulter les parties prenantes concernées</p>	<p>Les mandats doivent être révisés dès lors qu'un changement important de stratégie ou une évolution du marché ou du contexte politique l'impose. Il existe différents types de révisions de mandat, qui varient en fonction de leur degré de précision, de leur exhaustivité et de leur coût.</p>
	<p>Certaines révisions peuvent être menées en interne, à savoir par l'entreprise publique et l'entité actionnaire, et la diffusion publique limitée.</p>
	<p>D'autres peuvent être réalisées par des panels indépendants (nommés par l'entité actionnaire), avec diffusion de tous les résultats au public et appels à des experts.</p>
	<p>À de rares occasions, les comités parlementaires concernés peuvent procéder à la révision du mandat.</p>
	<p>Le choix entre ces différents types de révisions de mandat sera fondé sur leurs avantages relatifs (en termes de degré de précision et d'ouverture au débat public) et sur leurs coûts.</p>
<p>Il est néanmoins indispensable d'assurer que les mandats sont périodiquement et systématiquement révisés pour préserver la pertinence de l'ensemble des mandats des entreprises publiques, soit par rapport au contexte dans lequel elles exercent leurs activités, soit en regard des objectifs d'action publique du gouvernement.</p>	
<p>L'entité actionnaire doit procéder aux révisions du mandat en concertation avec de hauts responsables de l'entreprise publique concernée. Ces réexamens doivent aussi déterminer si l'entreprise publique fait bien ce qu'elle est censée faire ou s'il y a lieu de lui fixer de nouveaux objectifs ou d'en changer.</p>	
<p>Pour que la révision du mandat couvre bien l'ensemble des questions à traiter, il est aussi judicieux d'y associer toutes les parties prenantes concernées, notamment le Parlement. La révision doit avoir lieu dans la transparence et ses résultats doivent être communiqués à toutes les parties concernées.</p>	

#### Encadré 1.8. **Exemple d'énoncé des priorités au Canada**

En tant que membre du portefeuille de Commerce international Canada, EDC a un rôle clé à jouer pour appuyer le programme du gouvernement. Ainsi, le ministre du Commerce international a-t-il présenté le programme du gouvernement à EDC sous forme d'énoncé des priorités. Cet énoncé, qui fait suite à l'une des mesures annoncées dans le rapport sur la gouvernance des sociétés d'État, précise également les priorités établies par le ministre pour EDC.

Le gouvernement a demandé à EDC d'appuyer son programme de commerce international dans les domaines prioritaires suivants :

- Assurer la place du Canada sur le marché américain.
- Créer des liens en matière de commerce extérieur et d'investissement avec la Chine, l'Inde et le Brésil.

**Encadré 1.8. Exemple d'énoncé des priorités au Canada (suite)**

En outre, le gouvernement a demandé à EDC de se pencher sur des façons d'élargir sa gamme de produits et services en matière de financement par actions. De même, le gouvernement et EDC examineront comment la Société peut aider les entreprises canadiennes à mettre au point des technologies prometteuses qui renforceront la position du Canada comme chef de file en matière de technologie et de commercialisation. Enfin, le ministre a demandé à ce qu'EDC utilise pleinement ses fonds propres pour appuyer ces objectifs, tout en continuant d'exercer ses activités de façon autonome.

La stratégie d'affaires présentée au chapitre 3 du *Plan de la Société* est harmonisée avec ces priorités et elle définira la contribution d'EDC au programme du gouvernement. De plus, la stratégie d'affaires témoignera de la façon dont la coopération continue entre EDC et ses partenaires gouvernementaux, dans le portefeuille de Commerce international et ailleurs au gouvernement du Canada, appuie les entreprises canadiennes. Cette collaboration est essentielle pour que les Canadiens puissent pleinement bénéficier de la palette des services offerts par le gouvernement du Canada.

Source : Résumé du Plan de la Société 2006-10 (p. 14).

### **1.5. Identifier les obligations de service public et autres obligations spéciales, en évaluer le coût et en déterminer les sources de financement**

Il est précisé dans les Lignes directrices que « quelquefois, on attend des entreprises publiques qu'elles assument des responsabilités ou des obligations spéciales de politique sociale et d'intérêt public [...] Il peut arriver que ces responsabilités et obligations spéciales aillent au-delà des normes généralement admises pour des activités commerciales » (*Note explicative I.C.*, p. 13)<sup>1</sup>. Les Lignes directrices précisent que ces « obligations » doivent être clairement prescrites par la législation ou la réglementation, doivent être portées à la connaissance du public. Les coûts correspondants doivent être couverts de façon transparente et « les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État » doivent être rendues publiques. Les notes explicatives indiquent en outre que « cette compensation doit être structurée de telle sorte qu'elle n'entraîne pas de distorsions des marchés »<sup>2</sup>.

Il importe d'identifier précisément ces obligations de service public et autres « obligations spéciales » puisqu'elles ont généralement un effet important sur les performances des entreprises publiques. En effet, les coûts occasionnés par leur exécution peuvent être élevés et sont souvent dissimulés ou à tout le moins difficiles à déceler. Rendre publiques les « obligations spéciales » devrait aussi améliorer la transparence à propos des différents facteurs de risque auxquels l'entreprise publique peut être confrontée. Identifier clairement ces obligations spéciales, en évaluer correctement les coûts et rendre publiques les informations qui s'y rapportent permet la tenue d'un débat public éclairé sur leur utilité, leurs implications budgétaires ainsi que sur leurs conséquences en termes de redistribution.

L'identification et l'évaluation du coût des « obligations spéciales » est une mesure importante qui demande du temps, de la rigueur et nécessite de nombreuses discussions et négociations entre l'entité actionnaire, les entreprises publiques elles-mêmes et, dans bien des cas également, les parties prenantes concernées. C'est également une mesure nécessaire pour assurer la clarté du débat sur les objectifs et les performances des entreprises publiques.

L'État actionnaire peut tout d'abord commencer par convenir d'une définition commune de la notion d'« obligation spéciale ». Celle donnée par les Lignes directrices (« des responsabilités ou des

obligations spéciales de politique sociale et d'intérêt public [...] [dont il peut arriver qu'elles] aillent au-delà des normes généralement admises pour des activités commerciales ») demande à être précisée plus avant pour pouvoir s'appliquer au contexte économique et juridique des différents pays (voir encadré 1.9).

#### Encadré 1.9. Définition de la notion d'obligations de service aux collectivités en Australie

« Une obligation de service aux collectivités naît lorsqu'un État impose spécifiquement à une entreprise publique d'exécuter des activités en lien avec des biens ou services ou des facteurs de production que celle-ci ne choisirait pas d'exercer pour des raisons commerciales et que l'État n'impose généralement pas à d'autres entreprises du secteur public ou privé ou qu'il ne l'imposerait, dans des conditions commerciales, qu'en contrepartie de prix plus élevés ».

Source : « *Community Service Obligations, Some definitional, costing and funding issues* », 1994, Australian Industry Commission.

L'entité actionnaire doit ensuite demander à l'entreprise publique de définir les « obligations spéciales » qui lui incombent, en s'appuyant sur la définition convenue.

Les entreprises publiques doivent ensuite communiquer des informations sur les coûts réels occasionnés par l'exécution de ces « obligations spéciales », d'après le mode de calcul cohérent qui a été retenu. Il est nécessaire d'élaborer une méthode cohérente pour établir leur coût. Cela permettra de réduire la disparité des indicateurs de performance utilisés par les entreprises publiques, ce qui facilitera leur étalonnage (voir encadré 1.10).

#### Encadré 1.10. Méthodes de calcul du coût des « obligations spéciales »

Il existe quatre grandes méthodes pour calculer le coût des « obligations spéciales » :

**La méthode des coûts marginaux** : elle inclut les coûts croissants à la suite d'une augmentation de la production ou de la prestation du service. En principe, on doit utiliser les coûts marginaux à court terme car ils reflètent le coût réel d'opportunité lié à la fourniture d'un produit ou d'un service supplémentaire. Mais l'estimation des coûts marginaux pose un série de difficultés pratiques, liées, par exemple, au traitement des coûts communs et conjoints, notamment quand une même entreprise produit des biens et services très divers, ou encore liées à la détermination de l'unité de production marginale qu'il convient de retenir. La distinction entre coûts marginaux à court ou à long terme peut aussi être difficile, en ce qui concerne les amortissements par exemple, ou dans les cas où il n'y a pas d'équilibre à long terme des capacités utilisées. De plus, ces coûts marginaux peuvent varier considérablement selon le niveau de la demande, sans même parler des problèmes de congestion dans certains secteurs. Ces difficultés rendent très complexe et coûteux le calcul des coûts marginaux.

**La méthode des coûts intégralement répartis** : l'idée est de prendre en compte le coût variable moyen assorti d'une majoration pour couvrir les coûts fixes. Un moyen pratique d'y parvenir consiste à ventiler entièrement les coûts totaux de l'entreprise, en les répartissant sur l'ensemble de ses différents produits ou services. Là encore, différentes méthodes de répartition peuvent être utilisées. Cette méthode est considérée comme « juste », mais aboutit généralement à une surestimation des coûts. Elle ne prend pas en compte les écarts existant entre les coûts moyens et les coûts marginaux dans le cas des secteurs d'infrastructure. Elle est appropriée quand les fonctions de coûts approchent des retours à l'échelle constants.

### Encadré 1.10. Méthodes de calcul du coût des « obligations spéciales » (suite)

**La méthode des coûts évitables** : elle inclut l'ensemble des coûts associés à chaque bloc supplémentaire d'unités produites, y compris les coûts variables et les coûts d'investissement encourus lorsque des capacités supplémentaires sont nécessaires. Il faut tenir compte des coûts effectifs, même s'ils s'écartent du coût des pratiques exemplaires. Ce mode calcul prend aussi en compte l'utilisation des capacités, les coûts évitables étant calculés à pleine capacité afin d'inclure les coûts d'investissement découlant des produits ou services « supplémentaires » liés à l'exécution des « obligations spéciales ». Les coûts évitables augmentent proportionnellement à la progression des niveaux de production à prendre en compte, puisque les coûts d'investissement supplémentaires peuvent être considérés comme « évitables ». Il faut donc faire une distinction entre les coûts évitables à court et à long terme, ces derniers permettant d'incorporer les coûts d'investissements supplémentaires. Un problème connexe se pose en ce qui concerne l'estimation des coûts d'investissement et le taux de rendement approprié à utiliser pour évaluer le coût d'opportunité du capital. Dans certains cas, on peut aussi ajouter une majoration aux coûts évitables pour refléter leur contribution aux coûts communs.

**La méthode des coûts isolés** : coûts encourus pour produire des biens ou services isolés. Par définition, ils ne tiennent pas compte des économies d'échelle et aboutissent à une nette surestimation du coût réel des obligations spéciales.

Sources : « Community Service Obligations, Some definitional, costing and funding issues », 1994, Australian Industry Commission.

Cet exercice de recensement est indispensable à l'identification des obligations spéciales existantes. À partir de là, il est possible d'avoir un débat éclairé mené dans un premier temps entre le Parlement et l'entité actionnaire, sur la pertinence de ces « obligations spéciales » et dans un second temps entre l'entité actionnaire et les entreprises publiques sur leurs objectifs de performance. Il est important de déterminer si les objectifs visés sont toujours d'actualité. Il faut ensuite revenir à l'étape précédente et examiner, pour chacune des obligations spéciales, si l'objectif pourrait être atteint grâce à d'autres mécanismes ayant un impact moindre en termes de distorsion du marché ou d'efficacité des entreprises publiques, par exemple subventions directes, marchés publics ou dispositions d'ordre réglementaire. Les discussions relatives aux mécanismes de financement des obligations spéciales (comme on le verra par la suite) peuvent également aboutir à la mise en place de dispositifs ayant un effet de distorsion moindre.

Parallèlement à la divulgation des « obligations spéciales » et des coûts qu'elles entraînent, les Lignes directrices disposent qu'il convient également de rendre publiques « les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État » (Ligne directrice V.E.4.). Il est indispensable de s'intéresser à la fois aux obligations spéciales et aux avantages particuliers ou assistance financière obtenus pour garantir des règles du jeu équitables avec le secteur privé. Cet impératif se déduit également de deux autres Lignes directrices, la Ligne directrice I.C. consacrée à l'application de la législation et la Ligne directrice I.F. consacrée à l'accès aux moyens de financement. Il est possible de s'en acquitter en élaborant et en mettant en œuvre un « principe de neutralité bienveillante » (voir à ce propos l'encadré 1.11).

Cela étant, chaque étape donne lieu à des problèmes et à des arbitrages complexes<sup>3</sup>.

## 1.6. Définir les objectifs et les objectifs spécifiques des entreprises publiques

Les documents précisant les objectifs sont le fondement du dispositif général de responsabilisation des entreprises publiques. Il s'agit de documents relativement succincts

Tableau 1.4. **Obligations spéciales**

Principales démarches	Description succincte
Convenir de la définition de la notion « d'obligations spéciales »	<p>Généralement, trois principales caractéristiques doivent être réunies pour qu'une obligation puisse être qualifiée de « spéciale » :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● elle doit être spécifiquement prescrite par les pouvoirs publics ;</li> <li>● elle ne doit pas résulter d'une décision purement commerciale ;</li> <li>● elle doit apporter un avantage à la collectivité ou en termes de politique publique.</li> </ul> <p>Cette définition laisse un grand nombre de questions en suspens et il y a en général une certaine latitude pour appliquer ces critères dans la réalité. Les ambiguïtés doivent être levées, parfois au cas par cas. Elles concernent, par exemple, les questions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● De quelles directives des pouvoirs publics faut-il tenir compte ? Ces directives doivent être précises, explicites et publiques. Elles ne comportent aucune directive à caractère général visant toutes les entreprises d'un secteur donné ou toutes les entreprises publiques ni aucune directives réglementaires d'ordre général, mais elles peuvent contenir des directives concernant les facteurs de production, notamment le travail.</li> <li>● Quelle serait la décision d'une entreprise publique ou, plus exactement, la décision commerciale d'une entreprise réellement citoyenne, si elle se fondait sur de purs motifs commerciaux ? La réponse n'est pas toujours simple. Ainsi, les obligations spéciales n'englobent pas systématiquement tous les produits ou services déficitaires ou ne sont en général pas le fait d'actions de mécénat d'entreprise ou de philanthropie. Elles peuvent résulter, sans exception, de décisions commerciales fondées, compte tenu par exemple de la stratégie commerciale ou être justifiées pour les besoins de l'utilisation des capacités.</li> <li>● Qu'est-ce qu'un objectif utile à la collectivité ou en termes de politique publique ? Il peut s'agir d'obligations visant à remplir des objectifs d'équité verticale (comme le ciblage de certaines catégories défavorisées) ou d'équité horizontale (comme la fourniture d'un service universel).</li> </ul>
Recenser les « obligations spéciales »	<p>Les « obligations spéciales » imposent donc en général notamment de fournir un produit ou un service à un prix abordable ou unitaire inférieur au coût correspondant afin d'accorder des concessions de prix spécifiques à certaines catégories ciblées pour les besoins de la redistribution ou d'utiliser certains facteurs de production sous certaines contraintes ou à des conditions qui ne s'appliquent pas aux entreprises privées.</p> <p>En se fondant sur la définition convenue, l'entité actionnaire doit recenser, avec le concours des entreprises publiques, les « obligations spéciales » qui leur incombent. L'accord de l'entité actionnaire et des entreprises publiques sur la nature de ces obligations spéciales est une première étape pour qu'une discussion sur leurs objectifs et leurs performances puisse réellement avoir lieu (cf. Accords de service public en Italie, encadré 1.12).</p> <p>L'exercice n'est pas simple et dans bien des cas, nécessitera d'organiser des discussions, notamment avec les parties prenantes. Certaines des activités exercées par les entreprises publiques peuvent être considérées comme des « obligations spéciales », alors qu'elles ne résultent que d'usages ou de pratiques préétablies. L'entité actionnaire peut indiquer un calendrier d'identification et d'examen de ces obligations spéciales, ce qui incitera toutes les parties concernées à achever dans un délai donné la procédure à suivre.</p>

Tableau 1.4. **Obligations spéciales** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Évaluer le coût des obligations spéciales	<p>Évaluer le coût des obligations spéciales est un autre exercice complexe, mais nécessaire. Il est tentant d'évaluer le coût d'opportunité des ressources utilisées pour leur exécution. Une méthode couramment préconisée est celle du « coût évitable », car elle permet d'estimer le coût marginal et de « calculer dans la pratique une valeur de référence » (cf. encadré 1.12).</p> <p>L'entité actionnaire doit demander à chaque entreprise publique d'estimer le coût des « obligations spéciales » qui lui incombent, en indiquant le mode de calcul utilisé et en lui communiquant suffisamment de données pour étayer cette estimation, mais elle peut imposer elle-même une méthode d'évaluation des coûts.</p> <p>Dans la plupart des cas, des problèmes complexes se poseront et le mode de calcul devra être adapté au cas par cas. Les difficultés sont notamment liées aux niveaux de capacités utilisées, lorsque les estimations reposent sur le principe des pleines capacités. Des problèmes spécifiques se poseront aussi dans les secteurs caractérisés par des coûts décroissants à long terme, ce qui est souvent le cas pour les entreprises publiques exerçant des secteurs d'infrastructure.</p> <p>Dans la pratique, il faudra trouver un compromis entre la précision de cette estimation et le temps et les ressources qui y seront consacrés. La faculté des dispositifs comptables à désagréger les données relatives aux coûts a une incidence sur la précision et la fiabilité des estimations. La difficulté de l'exercice dépendra aussi de la clarté et de la précision des directives données par les pouvoirs publics, c'est-à-dire du fait qu'elles prêteront plus ou moins à interprétation. Les compromis à trouver seront probablement variables d'un secteur à l'autre et il conviendra de prendre en compte des critères comme la simplicité administrative et les conséquences de ces estimations en termes d'efficacité. De ce fait, on pourrait mettre au point une méthode d'estimation des coûts adaptée à chaque secteur.</p> <p>Compte tenu des difficultés importantes qu'il soulève, cet exercice ne doit pas être effectué tous les ans, mais plutôt tous les quatre à cinq ans, et une méthode plus simple doit être adoptée pour vérifier les estimations de coûts lors des années intermédiaires.</p>
Passer en revue les obligations existantes	<p>Une fois les obligations spéciales et les coûts connexes identifiés, il est nécessaire d'en évaluer la pertinence et l'efficacité, de façon à pouvoir prendre une décision politique explicite à leur endroit.</p> <p>Un tel examen vise à premier lieu à déterminer si les objectifs sont toujours valables.</p> <p>Il convient également de définir si les obligations spéciales pourraient être remplacées par d'autres mécanismes permettant d'atteindre les mêmes objectifs à un moindre coût, plus efficacement, et ayant un impact équivalent en termes de distorsion sur le marché et/ d'efficacité de l'entreprise publique. Il peut arriver par exemple que des objectifs sociaux soient servis de manière plus efficace par le versement d'une subvention directe à la population concernée, par des mécanismes de marchés publics ou par d'autres dispositions d'ordre réglementaire.</p> <p>Les obligations spéciales doivent devenir l'aboutissement d'un processus rigoureux et d'une évaluation politique et économique explicite, et non résulter d'une mission historique ou un d'un fait accompli.</p>

Tableau 1.4. **Obligations spéciales** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Déterminer les sources de financement	<p>Les Lignes directrices recommandent que les « obligations spéciales » soient financées de façon transparente, pour que les coûts qu'elles occasionnent soit clairement définis et communiqués. Cela permet de contrôler efficacement les performances des entreprises publiques et d'avoir un débat éclairé quant à leur utilité. Les Lignes directrices requièrent également que les coûts correspondants soient financés par le budget national, au moyen de mécanismes n'entraînant pas de distorsions des marchés.</p> <p>Au nombre des différents possibilités de financement, la compensation directe sur le budget national est celle qui garantit la plus grande transparence, permet de définir clairement les coûts et d'éviter toute distorsion des marchés. Elle garantit que les coûts correspondants puissent être contrôlés par le grand public tout en les répartissant sur l'ensemble des contribuables<sup>1</sup>. Elle donne aussi la possibilité à la concurrence de s'exercer entre plusieurs fournisseurs. Dans ce cas, le financement peut être affecté à un « ministère acheteur » qui se rend acquéreur des services supplémentaires que l'entreprise publique ne serait pas à même de fournir dans des conditions pleinement commerciales. Du point de vue de la société publique, le service non commercial fourni se transforme ainsi en service commercial, avec les conséquences positives que cela implique en termes d'incitation. Du point de vue du ministère, cela permet de soumettre à une procédure d'adjudication le niveau de subventionnement requis pour atteindre certains objectifs utiles à la société.</p> <p>Une autre possibilité courante de financement qui consiste à « accepter des taux de rendement plus faibles »<sup>2</sup>, semble équivalente à la compensation directe du point de vue du résultat financier final, mais elle retire le financement du processus budgétaire, ce qui diminue la possibilité de demander des comptes. D'autres options, telles que les prélèvements auprès des usagers, les transferts de fonds et les systèmes de quittances présentent chacune leurs divers avantages et inconvénients<sup>3</sup>. Il faut éviter de recourir à des subventions croisées, car ce système affecte la transparence et peut donc empêcher le grand public d'exercer son droit de regard quant à l'utilité et au coût de ces « obligations spéciales ». De plus, ce système a des effets défavorables en termes d'efficacité et favorise les pratiques de gonflement des coûts. Il n'est viable que dans des conditions de monopole ou non concurrentielles et entrave toute possibilité de réforme en vue d'ouvrir un secteur à la concurrence.</p> <p>Pour rendre l'exécution de ces « obligations spéciales » plus efficaces, on peut envisager d'en financer le coût en se fondant sur les « pratiques exemplaires » et non sur les structures de coûts réelles. Chaque fois que cela est possible, il convient d'établir, en se fondant sur des références sectorielles ou internationales, les niveaux de coûts associés à l'application de pratiques exemplaires.</p> <p>En vue de procéder à ce financement direct des « obligations spéciales », on peut mettre au point un dispositif contractuel dans le cadre duquel l'État précise clairement la nature et le périmètre des obligations spéciales, les indicateurs utilisés pour évaluer les performances qui s'y rapportent, et les mécanismes de financement employés pour compenser les coûts correspondants encourus par les entreprises publiques.</p>

Tableau 1.4. **Obligations spéciales** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Contrôler l'exécution des « obligations spéciales »	<p>Dès lors qu'il assigne aux entreprises publiques des « obligations spéciales » et compense les coûts qu'elles encourent à ce titre, il importe que l'État actionnaire en vérifie la bonne exécution.</p> <p>Il peut effectuer ce contrôle dans le cadre du processus global de définition des objectifs et d'examen des performances des entreprises publiques (voir plus loin), mais il peut aussi procéder à des vérifications distinctes. D'autres ministères et parties prenantes concernés peuvent prendre part à ce contrôle.</p> <p>Si le financement est assuré par un « ministère acheteur » (voir plus haut), l'obligation de contrôle de l'exécution des « obligations spéciales » incombant à l'entité actionnaire disparaît, puisque celle-ci n'a plus d'intérêt ou de compétence particulière vis-à-vis du ministère concerné.</p>
Rendre publics les avantages ou les aides financières	<p>Parallèlement à la divulgation des obligations spéciales et de leur mode de financement, il est nécessaire que toute assistance financière consentie par l'État aux entreprises publiques soit intégralement communiquée. Cette « double divulgation » permettra un débat éclairé sur les objectifs. Elle est aussi nécessaire pour favoriser l'équité des règles du jeu avec le secteur privé.</p>

1. L'augmentation d'impôt qui en résulte rend cette possibilité parfois moins attrayante d'un point de vue politique. La capacité réelle à relever l'imposition, en particulier aux différents échelons de l'État dans les pays fédéraux, peut donc avoir un impact sur le choix du mécanisme de financement.

2. Ce qui revient à évaluer explicitement les coûts, mais sans fournir d'apport de trésorerie. Il s'agit, au lieu de cela, de prendre acte de la diminution du taux de rendement par le biais du processus de suivi des performances. Un autre grand problème de cette méthode, mise à part le fait qu'il devient plus difficile de demander des comptes, est qu'elle n'est souvent pas viable, notamment dans les secteurs d'infrastructure. Dans ces secteurs, il y a souvent un excédent de trésorerie chaque année, car les coûts sont largement des coûts comptables liés à l'amortissement d'actifs immobilisés pour lesquels l'investissement est fluctuant. Dans ce cas, le flux des excédents de trésorerie est utilisé pour financer les « obligations spéciales » plutôt que pour renouveler les actifs immobilisés.

3. Cf. « Community Service Obligations, Some definitional, costing and funding issues », 1994, Australian Industry Commission, Chapitre 6.

#### Encadré 1.11. **Neutralité concurrentielle en Australie**

En Australie, la notion de neutralité concurrentielle vise à envisager tout avantage spécial comme un concept unique. Les principes de neutralité concurrentielle ont été établis en vertu d'un accord liant toutes les administrations australiennes signé en 1994, le « Competition Principles Agreement » et administré par le conseil australien de la concurrence, le « Competition Council ».

1. La politique de neutralité concurrentielle a pour objectif d'éliminer les distorsions dans l'affectation des ressources causées par la présence de l'État au capital d'entités exerçant des activités commerciales significatives : les entreprises appartenant à l'État ne devraient pas bénéficier d'avantage concurrentiel décisif au simple motif de leur actionnariat public. Ces principes ne s'appliquent qu'aux activités commerciales des entités appartenant à l'État, et non à leurs activités non commerciales ou sans but lucratif.
2. Chaque partie est libre de définir son propre calendrier de mise en œuvre des principes de neutralité concurrentielle.
3. Une partie peut demander l'assistance du conseil de la concurrence pour mettre en œuvre les principes de neutralité concurrentielle. Le conseil peut fournir cette assistance conformément à son programme de travail.

### Encadré 1.11. **Neutralité concurrentielle en Australie** (suite)

4. Sous réserve du respect des dispositions de l'alinéa 6, pour les entreprises commerciales appartenant à l'État entrant dans les catégories « Entreprises publiques commerciales » (« Public Trading Enterprises ») ou « Entreprises publiques financières » (« Public Financial Enterprises ») de la nomenclature statistique financière du gouvernement (« Government Financial Statistics Classification ») :

- a) les parties devront, le cas échéant, adopter un modèle de constitution en société pour les entreprises commerciales appartenant à l'État (en notant que le modèle élaboré par le comité intergouvernemental chargé du suivi national des performances des entreprises commerciales publiques constitue une approche possible de la constitution en société) ; et
- a) les parties imposeront aux entreprises commerciales publiques : i) l'ensemble des impôts et taxes ou systèmes équivalents en vigueur dans le Commonwealth, l'État australien et ses Territoires ; ii) des commissions de garantie de prêts visant à compenser les avantages concurrentiels que représentent les garanties accordées par l'État ; et iii) le respect des réglementations auxquelles les entreprises du secteur privé sont normalement soumises, par exemple celles qui concernent la protection de l'environnement, ainsi que le respect des procédures de planification et d'approbation, de la même façon que pour leurs concurrents du secteur privé.

Source : Site Internet du National Competition Council : [www.ncc.gov.au/pdf/PIAg-004.pdf](http://www.ncc.gov.au/pdf/PIAg-004.pdf)

### Encadré 1.12. **Accords de service public en Italie**

Les obligations spéciales des entreprises publiques assurant des services d'intérêt général sont généralement stipulées dans un « accord de service public » (*Contratto di programma*) signé par l'entreprise et le ministère de tutelle, en accord avec le ministère de l'Économie, pour une période d'au moins trois ans.

Cet accord vise à garantir la prestation de services sûrs, fiables et à un coût raisonnable aux utilisateurs, ainsi que le bon fonctionnement de la concurrence. Ils peuvent également être utilisés pour définir les normes adaptées :

- aux caractéristiques et à la qualité des services ;
- au niveau des tarifs (généralement par le biais de la méthode du plafonnement du prix) ;
- aux objectifs de productivité ;
- aux coûts de production par unité.

Ils affichent le taux de résultats positifs le plus élevé dans l'amélioration de l'efficacité des services publics.

Par ailleurs, les accords définissent les services fournis par chaque entreprise publique et dont les coûts ne sont pas couverts par des tarifs, ainsi que les indemnités correspondantes par l'État.

Les entreprises publiques qui perçoivent des fonds de l'État pour la fourniture de services aux collectivités et qui mènent d'autres activités en parallèle sont tenues de tenir des comptes séparés pour faire la distinction entre leurs différentes activités, les coûts et revenus associés et les méthodes d'allocation des coûts et revenus.

Ce système, conforme à la législation européenne, est imposé aux entreprises présentes à la fois sur des marchés de monopole et de concurrence, afin d'éviter toute subvention croisée susceptible de nuire à la concurrence.

précisant les attentes prioritaires et les objectifs spécifiques convenus entre l'entité actionnaire et les conseils d'administration des entreprises publiques. Dans la plupart des cas, et plus particulièrement dans celui des entreprises partiellement détenues par l'État, les objectifs devront être dûment approuvés par l'assemblée générale des actionnaires. L'État devra exercer ses droits d'actionnaire, mais ni plus ni moins que tout autre actionnaire significatif ou de contrôle. Dans le cas des entreprises publiques cotées, il lui faut à cet égard d'intervenir avec doigté, car il existe un marché partiel du contrôle des entreprises. Les mécanismes de marché entrent alors en jeu, de même que la réglementation boursière. Cette section ne traite donc que des entreprises publiques intégralement détenues par l'État.

Il est essentiel que les attentes du gouvernement concernant les entreprises publiques leur soient communiquées formellement et clairement et soient rendues publiques. Ces documents peuvent s'appeler « Statements of Corporate Intents » (déclarations d'intention de l'entreprise ou SCI), « Shareholders' Letters » (lettres des actionnaires) ou « lettres d'accord », « Memorandum of Understanding » (protocoles d'entente) ou encore « Business ou Corporate Plan » (plan d'affaires ou plan d'entreprise), etc. Leur statut juridique peut varier d'un pays à l'autre. Ils contiennent généralement les informations suivantes :

- une description de l'entreprise et une déclaration de mission ;
- des éléments de la stratégie d'entreprise et des objectifs globaux de l'entreprise publique ;
- une déclaration de responsabilité (notamment les obligations en matière de communication financière) ;
- en se fondant sur les éléments précédents, les attentes prioritaires en matière de performances financières et non financières, s'accompagnant des indicateurs de performance correspondants ;
- une estimation, par le conseil d'administration, de la valeur de l'entreprise.

Dans la plupart des cas, les documents définissant les objectifs et les objectifs spécifiques sont révisés chaque année. Néanmoins, il est possible de définir des objectifs à horizon deux à quatre ans, assortis d'une évaluation annuelle des performances (voir encadré 1.13 sur la Suisse).

La qualité et l'utilité des documents précisant les objectifs peuvent considérablement varier selon la qualité des objectifs décrits et la pertinence des indicateurs de performance convenus (see

#### Encadré 1.13. Définition des objectifs en Suisse

**Principe n° 16 :** En tant qu'actionnaire, la Confédération définit des objectifs à moyen terme (quatre ans) afin de déterminer l'orientation stratégique des entités indépendantes. Ces objectifs stratégiques, qui ont été normalisés, lui permettent d'exercer une influence sur les entités concernées, qu'il s'agisse d'organismes ou d'entreprises (« directives liées aux entreprises »), et sur leurs missions (« directives liées aux missions ») dans le cadre de cette approche globale. Le niveau de précision des directives liées aux missions dépend de plusieurs facteurs : a) le résultat de la mission est-il uniquement décrit de manière générale dans la loi et faiblement réglementé par le marché ? b) la mission est-elle largement financée par les recettes fiscales générales ? ; ou c) l'issue de la mission comporte-t-elle des risques pour la Confédération ?

**Commentaire :** En tant qu'actionnaire, le Conseil fédéral est tenu de gérer toutes les entités indépendantes en définissant des objectifs à moyen terme et en exerçant un pouvoir de supervision. Or il est impossible de contrôler le développement des entités indépendantes par le seul biais législatif, dans la mesure où la loi réglemente à long terme. La Confédération a donc besoin d'un outil qui lui permet d'influencer l'entité indépendante et les résultats de ses missions à moyen terme, en vue de préserver ses intérêts.

### Encadré 1.13. Définition des objectifs en Suisse (suite)

À compter d'aujourd'hui, le Conseil fédéral doit assumer son rôle d'actionnaire en définissant, pour toutes les entités indépendantes, des objectifs stratégiques.

Ces objectifs peuvent concerner le développement des entités par le biais des directives liées aux entreprises ou les missions externalisées par l'intermédiaire des directives liées aux missions. Les directives liées aux entreprises définissent notamment les priorités de la politique commerciale et visent à améliorer la valeur de l'entreprise. Les directives liées aux missions déterminent des priorités pour l'exécution des missions ou l'utilisation de toute subvention perçue.

Le Conseil fédéral définit déjà les objectifs stratégiques des entreprises actives sur le marché sans consulter le Parlement. Ce dernier n'aura donc plus d'influence directe sur les objectifs stratégiques, ce qui a pour but de garantir la séparation des pouvoirs et des responsabilités entre le législatif et l'exécutif.

En règle générale, les objectifs stratégiques ne revêtent un caractère contraignant pour le conseil d'administration des institutions et des entreprises publiques qu'en cas de mention explicite dans les statuts. Ils sont également contraignants, en pratique mais pas du point de vue juridique, pour le conseil d'administration des entités indépendantes organisées en tant que sociétés par actions soumises au droit privé : le conseil d'administration ne peut se permettre de ne pas tenir compte de la volonté de l'actionnaire principal ou majoritaire, faute de quoi il risque d'être destitué ou son mandat risque de ne pas être renouvelé.

Source : *Rapport sur le gouvernement d'entreprise*, 2007.

Les objectifs financiers et les indicateurs de performance correspondants permettent de mesurer, de suivre et d'évaluer la rentabilité, l'efficacité et les risques des entreprises publiques. Les objectifs financiers visent à répliquer la discipline que les mécanismes de marché, notamment la menace d'une OPA, exerceraient sur les directeurs généraux et les administrateurs d'une société dans le secteur privé et à instaurer une neutralité vis-à-vis de la concurrence (voir encadré 1.14).

### Encadré 1.14. But des objectifs financiers pour les entreprises publiques en Suède

Le but des objectifs financiers du point de vue de l'actionnaire est de :

- S'assurer de la création de valeur en faisant en sorte que le conseil d'administration et la direction œuvrent dans le sens d'objectifs ambitieux sur le long terme.
- Parvenir à une utilisation efficiente des capitaux en clarifiant le coût du capital.
- Maintenir les risques encourus par la société à un niveau raisonnable.
- Assurer des dividendes durables et prévisibles pour l'actionnaire en tenant compte des futurs besoins de capitaux de la société ainsi que de sa situation financière.
- Permettre et faciliter l'évaluation, le suivi et l'appréciation de la rentabilité, de l'efficacité et du niveau de risque de l'entreprise.

Source : Édition 2005 du *Rapport annuel sur les entreprises publiques*, p. 30.

Parmi les objectifs financiers, nombre de documents précisant les objectifs indiquent des objectifs (viables)<sup>4</sup> de distribution des dividendes. Le niveau proposé de distribution des dividendes vise à doter l'entreprise d'une structure de capital optimale dans un délai donné. Il doit donc se fonder ou être axé sur la structure de capital optimale, la rentabilité courante et les futures dépenses d'investissement prévues. Pour définir cette structure de capital optimale, l'une des

possibilités peut être de recourir à une note de crédit servant de référence. La structure de capital optimale sera alors celle qui permettra à l'entreprise publique de s'assurer la note de crédit en question, tout en lui imposant une discipline pour optimiser son efficacité (voir encadré 1.15).

**Encadré 1.15. Note de crédit servant de référence en Nouvelle-Zélande**

L'État applique une politique fondée sur une note de crédit de référence imposant aux entreprises publiques de se doter d'une structure de capital leur assurant au moins une notation BBB (stable) (sauf si elles peuvent faire valoir de bonnes raisons d'y déroger). Il s'agit de faire en sorte que toutes les entreprises publiques respectent les disciplines financières qui s'imposent pour gérer efficacement leur capital à niveau de risque identique. L'application de cette note de référence peut leur imposer de relever leur ratio d'endettement. Les ministres attendent des conseils d'administration qu'ils fassent de leur mieux pour négocier des niveaux d'endettement prudents afin de mieux tenir compte des préférences de l'actionnaire, et si nécessaire, pour étudier d'autres arrangements avec les banques. Les ministres de tutelle attendent en outre d'être tenus informés par eux du moment probable où interviendra cette modification du niveau d'endettement qui permettra à l'entreprise de mieux s'aligner sur la note BBB (stable) de référence.

Source : CCMAU, « Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises », 29 octobre 2007.

Il est également utile que le document précisant les objectifs contienne une estimation de la valeur de l'entreprise par le conseil d'administration. Cette estimation doit s'accompagner des informations nécessaires concernant la méthodologie utilisée pour procéder à cette évaluation et ayant servi de fondement à toutes les hypothèses formulées. L'un des méthodes recommandées est celle de l'actualisation des flux de trésorerie. Cette estimation de la valeur peut en outre être effectuée, ou vérifiée, par un conseiller extérieur possédant des compétences spécialisées dans ce domaine. Elle doit être cependant systématiquement être avalisée par le conseil d'administration qui se doit de « connaître en permanence la valeur de l'entreprise, les facteurs qui la déterminent et leur impact »<sup>5</sup>. Cela étant, cette estimation ne doit pas nécessairement être rendue publique. Il peut s'agir, en l'occurrence, d'une information sensible, notamment lorsque l'entité actionnaire envisage une cession de titres dans un avenir proche.

Les documents sur les objectifs comportent aussi de plus en plus des indicateurs de performance pour les objectifs non financiers et d'action publique, y compris des obligations de service public et autres obligations spécifiques. Ces indicateurs sont plus difficiles à définir clairement et généralement sous-estimés. Plutôt que des objectifs non financiers précis associés aux indicateurs de performance correspondants, certains documents exposent seulement les orientations stratégiques.

Certains objectifs de nature plus « structurelle », concernant par exemple la qualité du gouvernement d'entreprise ou la gestion de l'entreprise, peuvent aussi être ajoutés. Ils peuvent viser par exemple la qualité et l'efficacité des conseils d'administration, l'existence et l'efficacité des travaux du comité d'audit ou du comité chargé d'évaluer les risques, la qualité de la politique des ressources humaines, etc. Les objectifs spécifiques fixés dans ce cadre pourraient servir de point d'appui à une amélioration globale et progressive de la gouvernance des entreprises publiques à moyen terme.

Enfin, l'entité actionnaire pourrait demander aux entreprises publiques de lui soumettre, en plus des documents précisant les objectifs, leurs projets à long terme. Ces projets à long terme serviraient de fondement et de cadre à l'examen de leur stratégie et à l'élaboration des documents annuels précisant les objectifs.

Les documents précisant les objectifs font l'objet d'un échange entre l'entité actionnaire et le conseil d'administration de l'entreprise publique. Ils sont élaborés à partir des plans d'entreprise qui sont des documents purement internes au conseil d'administration. Dans certains cas, ils ne sont autres que le plan d'entreprise lui-même. Lorsqu'ils contiennent des informations commercialement sensibles, il convient de préparer une version, expurgée de ces informations, aux fins de publication. L'estimation de la valeur de l'entreprise publique peut être l'une de ces informations sensibles.

L'élaboration d'un document définissant des objectifs généraux/des objectifs annuels spécifiques/ d'un plan d'entreprise est le principal outil généralement utilisé pour faire connaître aux entreprises les principaux objectifs qu'elles doivent remplir. Elle résulte souvent d'une concertation qui suppose une communication permanente entre l'entreprise publique elle-même (son conseil d'administration et son président-directeur général) et l'entité actionnaire. Les Lignes directrices recommandent d'associer le conseil d'administration à ce processus, puisqu'il est comptable des résultats de l'entreprise (Ligne directrice VI.A.) et qu'il exerce sa fonction de surveillance de la direction et de pilotage stratégique, dans le cadre des objectifs définis par le gouvernement et l'entité actionnaire (Ligne directrice VI.B.).

Il est utile de formaliser le processus de préparation des documents précisant les objectifs, par voie législative ou réglementaire ou par l'adoption d'un protocole (cf. processus adopté en Nouvelle-Zélande dans l'encadré 1.16). Cela servira à préciser les exigences concernant ce document, en termes de contenu, de délai ainsi que de responsabilités et de pouvoirs. L'une des questions importantes à trancher concernant ce document formel est de déterminer qui a le dernier mot en cas de désaccord.

#### Encadré 1.16. **Négociation des objectifs d'entreprise en Nouvelle-Zélande**

Les principales étapes du cycle d'élaboration du plan d'entreprise sont les suivantes :

- avant le début de chaque cycle, les ministres de tutelle adressent au conseil d'administration de chaque entreprise publique un courrier détaillant leurs exigences en matière d'information, le calendrier du processus (les grandes dates) et toutes les questions que l'entreprise devra aborder durant le cycle d'élaboration du plan ;
- les conseils d'administration doivent ensuite évaluer les conditions inhérentes à leur activité, revoir leur orientation stratégique, présenter un plan détaillé pour l'année à venir ainsi que des projections financières pour les 2 à 4 années suivantes ;
- après la remise aux ministres de tutelle des perspectives et plans d'entreprise élaborés par les conseils d'administration, les conseillers ministériels préparent un rapport sur ces documents à l'attention du ministre de tutelle. Les projets de SCI sont remis en même temps que les plans d'entreprise. La loi sur les entreprises publiques, la loi sur les instituts de recherche publics et les autres textes législatifs de référence applicables à chaque entreprise imposent aux conseils d'administration de remettre leur projet de SCI au ministre de tutelle un mois au moins avant la fin de chaque exercice ;
- les ministres de tutelle peuvent ensuite demander un complément d'informations par l'intermédiaire de leurs conseillers ;
- ils consultent ensuite les conseils d'administration sur les problèmes ou préoccupations éventuels que suscitent les plans d'entreprise et les projets de SCI. Cela se fait soit par courrier, soit, plus souvent, à l'occasion de réunions entre les ministres de tutelle, les conseillers et le conseil d'administration (appelée réunion sur le plan d'entreprise) ;
- à l'issue de cette réunion (le cas échéant), les ministres de tutelle adressent aux conseils d'administration un courrier exposant ce qu'ils estiment être les principales conclusions tirées de la réunion sur le plan d'entreprise et les questions qui y ont été traitées.

**Encadré 1.16. Négociation des objectifs d'entreprise en Nouvelle-Zélande (suite)**

- les conseils d'administration examinent ensuite les conclusions tirées de ces réunions et les commentaires écrits des ministres de tutelle qui leur ont été soumis et, si nécessaire, remanient leurs plans d'entreprise et la SCI. Ils remettent ensuite à leur ministre de tutelle la version finale de leur plan de développement et de SCI,
- les ministres de tutelle présentent les SCI finalisées au Parlement.

Sources : *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE* (OCDE, 2005). *Reporting Requirements of Crown Companies, Owner's Expectation Manual*, section 4.1, CCMAU, Nouvelle-Zélande, ([www.ccm.au.govt.nz/PDF/OEM%20Final%20Version\\_310502.pdf](http://www.ccm.au.govt.nz/PDF/OEM%20Final%20Version_310502.pdf)).

L'élaboration des documents précisant les objectifs est une tâche complexe exigeant de bien connaître le secteur d'activité et d'avoir de solides compétences en matière de modélisation financière. Cela nécessite aussi d'avoir acquis une certaine expérience opérationnelle pour déterminer les facteurs de performance essentiels et les délais dans lesquels des résultats peuvent être raisonnablement attendus. Cette connaissance sectorielle, cette capacité financière et cette expérience opérationnelle doivent être présentes au sein des conseils d'administration des entreprises publiques et s'illustrer aussi au sein de l'entité actionnaire pour que puisse s'instaurer un dialogue éclairé et équilibré lors de l'élaboration de ces documents. Pour négocier en actionnaire éclairé, l'entité actionnaire doit acquérir les connaissances sectorielles nécessaires, en se fondant sur des travaux d'analyse et de recherche ainsi que sur les concertations et sur les commentaires antérieurs des conseils d'administration des entreprises publiques. Elle doit également solliciter des informations auprès des consultants ou autres spécialistes (voir encadré 1.17).

Le processus de définition et d'approbation des objectifs dans son ensemble soulève aussi d'importantes questions quant au rôle respectif du conseil d'administration et des entités

**Encadré 1.17. Réexaminer et remettre en question les plans stratégiques des entreprises publiques au Canada**

Sur la base des examens effectués sur la période 1996-2000, les examens de la gouvernance des entreprises publiques par le Vérificateur général conseillent au gouvernement d'examiner et de critiquer les plans d'entreprise et de se poser des questions telles que :

- La société d'État a-t-elle bien interprété son mandat ?
- Les objectifs, les stratégies et les cibles de la société sont-ils adéquats et ses indicateurs de rendement constituent-ils un fondement solide pour la publication d'informations ?
- Les compromis que la société a faits entre ses objectifs commerciaux et ses objectifs d'intérêt public sont-ils raisonnables ?
- Ses cibles en matière de rendement sont-elles suffisamment « ambitieuses » ?
- Le plan a-t-il pris en considération les priorités du gouvernement ?
- La société est-elle suffisamment dotée de capitaux, et les cibles établies du point de vue des dividendes et du rendement des capitaux propres conviennent-elles ?
- La société a-t-elle atteint ses cibles en matière de rendement dans le passé ?
- Y a-t-il lieu d'évaluer la mesure dans laquelle le mandat de la société est toujours pertinent ?

Au **Canada**, les examens de la gouvernance des entreprises publiques par le Vérificateur général ont fait ressortir d'importantes lacunes dans 38 % des plans d'entreprise approuvés par le gouvernement, et d'autres problèmes moins graves dans 28 % des plans :

### Encadré 1.17. Réexaminer et remettre en question les plans stratégiques des entreprises publiques au Canada (suite)

« De nombreux plans d'entreprise lacunaires sont approuvés, et le gouvernement dispose d'une capacité limitée en matière d'examen critique. Parmi les problèmes cernés, mentionnons ceux-ci : l'absence de plans à long terme ; des objectifs, des cibles, des buts et des stratégies d'entreprise flous ou inexistants, ainsi que des plans d'action faibles ; peu de renseignements sur lesquels s'appuyer pour déterminer la mesure dans laquelle la société atteint ses objectifs\* . »

Néanmoins, ces résultats marquent un réel progrès par rapport aux précédents examens menés par le Vérificateur général, qui montraient que i) 62 % des entreprises publiques souffraient de lacunes importantes en matière de plans d'entreprise et de stratégie et/ou de mesure des performances et d'information sur les performances sur la période 1984-90 et ii) 78 % affichaient de sérieuses défaillances dans ce domaine en 1990-1996.

L'examen des progrès réalisés depuis le Rapport de 2000 du Vérificateur général du Canada fait apparaître qu'en 2005 :

« La rétroaction du gouvernement sur les plans d'entreprise reste peu importante. Ni le Secrétariat du Conseil du Trésor ni les ministères concernés n'ont précisé les rôles respectifs qu'ils doivent jouer dans le processus d'examen et d'approbation des plans d'entreprise. De plus, ils n'ont pas déterminé quelles étaient les capacités ou les compétences requises pour assumer leurs rôles. Bon nombre de sociétés d'État ne définissent toujours pas de buts précis ni d'indicateurs pour évaluer leurs résultats par rapport à leurs objectifs d'intérêt public. Il arrive encore que des plans comportant des lacunes soient approuvés ».

\* Rapport du vérificateur général du Canada, chapitre 18, « La gouvernance des sociétés d'État », p. 22.

Source : Rapport 2000 du vérificateur général du Canada, chapitre 18, « La régie des sociétés d'État », p. 22 ; Rapport de la vérificatrice générale du Canada, février 2005, chapitre 7, « La gouvernance des sociétés d'État », p. 9.

actionnaires. Le fait que les objectifs doivent être officiellement approuvés, et que les conseils d'administration n'aient pas toujours le dernier mot en cas de désaccord, peut être considéré par ceux-ci, et à raison, comme une usurpation de leur autorité. Cela peut conduire à une moindre responsabilisation du conseil d'administration, notamment lorsqu'il s'agit de traiter de questions stratégiques. Il est donc essentiel de faire en sorte que le rôle de chacun soit bien défini lors du processus de définition des objectifs, et que la responsabilité du conseil d'administration ne s'en trouve pas amoindrie.

### Encadré 1.18. Lettres d'attentes en Colombie-Britannique

Selon le modèle adopté par la Colombie-Britannique, le ministre responsable de la société d'État, en sa qualité de représentant du gouvernement, communique l'orientation stratégique et les attentes générales telles qu'elles ont été déterminées par le Cabinet. Cette orientation, ainsi que les attentes officielles à l'égard de la société, sont communiquées chaque année dans une « lettre d'attentes » qui est par ailleurs signée par le président du conseil d'administration de la société d'État concernée et rendue publique. En outre, la lettre précise les mesures que prendra le gouvernement pour aider la société d'État à remplir son mandat et atteindre ses objectifs

Encadré 1.18. **Lettres d'attentes en Colombie-Britannique** (suite)

opérationnels. Le ministre responsable de la société est le représentant du gouvernement. En participant à l'établissement des orientations de la société et à la définition des attentes du gouvernement à son égard, il reprend les attentes du propriétaire, ce qui permet de créer une base pour demander à la société de rendre des comptes. Dans le cadre de ce modèle, le ministre ne s'attribue pas le rôle du conseil d'administration, mais il communique de façon officielle et publique les résultats que le gouvernement attend de la société. Le conseil d'administration est chargé de diriger la société dans le respect de ce cadre.

Source : Bureau du Premier ministre de la Colombie-Britannique, pièce 7.3, chapitre 7, p. 10, *Rapport du vérificateur général du Canada* – février 2005.

Le tableau suivant présente les principales démarches de l'élaboration des documents définissant les objectifs :

Tableau 1.5. **Principales étapes de l'élaboration des documents définissant les objectifs**

Principales démarches	Description succincte
Faire connaître les attentes prioritaires	<p>Pour préciser la nature de la relation entre l'entreprise et son ministre de tutelle, il peut être utile que le gouvernement indique son orientation stratégique et ses attentes prioritaires pour l'année.</p> <p>Cette clarification peut prendre la forme d'une « lettre d'attentes » annuelle qui doit être signée par le président du conseil d'administration et être rendue publique (cf. exemple de la Colombie-Britannique, encadré 1.18).</p>
Interpréter les attentes prioritaires en fonction des principaux objectifs	<p>Le projet de document précisant les objectifs est élaboré par le conseil d'administration de l'entreprise publique (avec la direction) en fonction des objectifs généraux définis dans le mandat assigné à l'entreprise publique qui lui a été communiqué par l'entité actionnaire.</p> <p>L'entité actionnaire définira les attentes prioritaires et interprétera les priorités du point de vue de l'action publique. Les conseils d'administration des entreprises publiques devront demander des précisions et, si nécessaire, poser des questions à l'entité actionnaire.</p> <p>Le conseil d'administration de l'entreprise publique doit déterminer les objectifs principaux et spécifiques permettant à l'entreprise publique de remplir son mandat et de satisfaire aux priorités de l'action publique et aux principales attentes à son endroit.</p>
Mettre au point des indicateurs de performance appropriés	<p>Se reporter à la section 1.7 pour plus d'indications sur ce point.</p>
Mettre en place les systèmes d'information nécessaires	<p>Il faut mettre en place les systèmes d'information nécessaires pour collecter les données précises et fiables qui sont indispensables au calcul de ces indicateurs. L'extraction automatique d'informations dans les applications de gestion existantes est un outil utile pour réduire les coûts tout en améliorant la fiabilité des données.</p>

Tableau 1.5. **Principales étapes de l'élaboration des documents définissant les objectifs** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Élaborer un projet de document précisant les objectifs	<p>Les conseils d'administration des entreprises publiques élaboreront un projet de document définissant les objectifs principaux des entreprises publiques, les indicateurs de performance retenus et les objectifs spécifiques, souvent annuels.</p> <p>Il est utile que les déclarations d'objectifs s'accompagnent de commentaires pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● justifier le choix des indicateurs correspondants ;</li> <li>● analyser les résultats antérieurs ;</li> <li>● expliquer le choix de l'objectif ;</li> <li>● indiquer les principaux leviers d'action pour atteindre les objectifs.</li> </ul> <p>Cette première version est soumise à l'entité actionnaire.</p>
Négociations informelles au sujet du projet de document	<p>Les administrateurs doivent engager le dialogue avec l'entité actionnaire pour en arriver à une bonne compréhension des objectifs de l'entreprise par rapport aux priorités stratégiques du gouvernement. Dans le cas des entreprises publiques partiellement détenues par l'État, ce dialogue spécifique entre le conseil d'administration et l'État actionnaire n'est pas possible ou doit être strictement encadré, car il porterait atteinte au principe de l'égalité de traitement entre les actionnaires.</p> <p>Cette négociation informelle peut avoir lieu aux différentes étapes de l'élaboration du projet de document. Le processus sera surtout informel et ne peut pas être précisément défini, mais il suppose nécessairement d'intenses contacts et échanges d'information entre les entités actionnaires et les conseils d'administration. Un cycle de discussions et de négociations peut être organisé dans le cadre d'une ou plusieurs réunions en vue d'analyser avec l'entreprise actionnaire les documents de synthèse généraux et les documents plus détaillés élaborés.</p> <p>La négociation informelle est essentielle pour aboutir à un consensus et définir clairement la mission de l'entreprise publique. Les conseils d'administration pilotent ce processus du côté de l'entreprise publique. Il leur appartient également de demander des précisions à l'entité actionnaire ou d'assumer une fonction de contestation. L'entité actionnaire et l'entreprise publique doivent assurer l'une et l'autre que la déclaration d'objectifs est suffisamment précise et définit les objectifs clairs et pertinents à atteindre.</p> <p>Un second projet de document est ensuite visé par l'entreprise publique concernée et par l'entité actionnaire.</p>
Commentaires officiels	<p>Il importe aussi que l'entité actionnaire formule des commentaires utiles à propos du projet de document sur les objectifs que lui a transmis l'entreprise publique. Ces commentaires peuvent être formulés soit directement par l'entité actionnaire soit par le ministre, qui aura été informé des aspects essentiels du plan par l'entité actionnaire. Celui-ci pourra ainsi remanier le document pour le rendre plus conforme aux politiques et priorités du gouvernement.</p>

Tableau 1.5. Principales étapes de l'élaboration des documents définissant les objectifs (suite)

Principales démarches	Description succincte
Visa officiel	<p>Les entreprises publiques doivent recevoir des commentaires officiels dans un délai donné à propos du projet de document sur les objectifs qu'elles ont préparé. Cela étant, cette obligation incombant à l'entité actionnaire ne doit pas induire une focalisation sur des questions mineures, qui détournerait l'attention des principaux aspects et des questions les plus stratégiques (cf. conseils sur l'examen et la critique des déclarations d'objectifs des entreprises publiques au Canada, encadré 1.17).</p> <p>L'absence de commentaires peut transmettre un signal ambigu : elle peut signifier que l'entité actionnaire a effectivement pris connaissance du plan et l'approuve, aussi bien qu'une réticence ou une impossibilité de sa part à formuler des commentaires. Le caractère lacunaire des commentaires de l'entité actionnaire peut être imputable à un manque de connaissances quant à la dimension commerciale des entreprises publiques, à une compréhension insuffisante des conditions concurrentielles, à un manque de temps et de ressources pour formuler des commentaires éclairés, voire à une incapacité à lire et à interpréter correctement les documents financiers.</p> <p>Une fois convenu entre l'entreprise publique et l'entité actionnaire, le document sur les objectifs peut être officiellement approuvé par les deux parties :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Du point de vue de l'entreprise publique, la déclaration d'objectifs doit être dûment approuvée au cours de l'assemblée générale des actionnaires.</li> <li>● Du côté de l'État, la déclaration d'objectifs doit soit être approuvée de manière officielle soit être validée par le ministère de tutelle.</li> </ul> <p>Le ministre de tutelle doit aussi s'assurer que ce document n'est pas contraire à la politique du gouvernement et peut avoir le dernier mot dans la procédure d'approbation.</p> <p>Dans certains cas, d'autres ministères, principalement le ministère des Finances, peuvent aussi avoir à approuver tout ou partie de ce document. Cela peut arriver par exemple quand les aspects ayant trait aux dividendes ou aux éventuels projets d'emprunt sont susceptibles d'avoir une incidence sur le budget de l'État.</p>
Validation claire	<p>Après approbation par l'assemblée générale des actionnaires (le cas échéant) et pour lui donner plus de poids, le document sur les objectifs (s'il existe) peut également être officiellement validé par le conseil d'administration et la direction de l'entreprise.</p>
Dépôt devant le Parlement	<p>Selon le régime juridique et administratif en vigueur, les documents sur les objectifs doivent aussi parfois être présentés devant le Parlement dans un délai donné.</p> <p>Les documents sur les objectifs peuvent être présentés en l'état au Parlement quand il s'agit de documents simples et relativement courts. Lorsqu'il s'agit de plans d'entreprise très détaillés, seules des synthèses sont alors soumises pour des raisons de confidentialité (cf. exemple au Canada, encadré 1.19). En ce cas, il faut trouver un compromis entre la communication préalable d'informations par les entreprises et les préoccupations ayant trait à la concurrence.</p>
Rendre publique la stratégie	<p>Les documents sur les objectifs peuvent être publiés sur les sites Internet des entreprises publiques et sur celui de l'entité actionnaire.</p>

**Encadré 1.19. Question de la confidentialité des plans d'entreprise au Canada**

« Les plans d'entreprise sont très confidentiels. Ils renferment des renseignements de nature extrêmement délicate et souvent confidentielle sur le plan commercial. En tant que documents soumis au Cabinet et que documents confidentiels destinés au Conseil privé, ils sont traités d'une façon comparable aux mémoires au Cabinet et sont assujettis aux mêmes mesures de confidentialité rigoureuses. Les sociétés sont priées de maintenir ce niveau de confidentialité en adoptant leurs propres mesures de sécurité, notamment en restreignant le nombre d'exemplaires du plan et en les numérotant. »

Il convient d'établir une distinction entre le plan d'entreprise et son résumé, qui est déposé au Parlement. Les renseignements de nature délicate contenus dans les plans (par exemple les renseignements commerciaux nuisibles dont il est question au paragraphe 153(1) de la LGFP) ne doivent évidemment pas être intégrés au résumé du plan d'entreprise, ce dernier étant destiné à être publié.

Source : *Lignes directrices pour la préparation des plans d'entreprise*, Conseil du Trésor du Canada, 1994.

**1.7. Élaboration d'indicateurs de performance pertinents**

L'élaboration d'indicateurs de performance pertinents est une difficulté fondamentale du processus de définition des objectifs. Cela vaut pour tous les types d'organisation, des organismes publics aux entreprises du secteur privé. Il existe une littérature exhaustive recensant « les astuces à appliquer et les écueils à éviter » pour mettre au point ces indicateurs. Dans de nombreux pays, les entreprises publiques compilent généralement un ensemble de plus en plus complet d'indicateurs non financiers. Comme elles doivent remplir à la fois des objectifs commerciaux et des objectifs d'intérêt public, y compris des obligations de service public et d'autres obligations spécifiques, elles sont confrontées, lors de la mise au point de ces indicateurs, à la fois aux difficultés rencontrées par les organismes publics et à celles rencontrées par les entreprises du secteur privé. Cela étant, les aspects dont les indicateurs ont le plus de mal à rendre compte sont les objectifs de politique publique.

Les indicateurs de performance sont une mesure chiffrée du degré de réalisation d'un objectif donné. Comme leur appellation l'induit, ce ne sont pas des mesures exactes des performances, mais ils « indiquent » le niveau de performance en regard des objectifs globaux convenus. Ils marquent une tentative concrète d'améliorer la qualité et la cohérence des mesures de performance en donnant la priorité à quelques indicateurs synthétiques essentiels.

Une astuce couramment utilisée pour mettre au point des indicateurs de performance efficaces est de s'assurer qu'ils remplissent les critères matérialisés par l'acronyme « SMART », autrement dit qu'ils sont « Specific » (spécifiques), « Measurable » (mesurables), « Achievable » (réalisables), « Result-oriented » (orientés sur le résultat) et « Time-based » (délimités dans le temps). À l'inverse, il est avisé de s'assurer qu'ils ne sont pas « DUMB », autrement dit Dangerous (dangereux), Unethical (contraires à l'éthique), Malleable (malléables) et Biased (biaisés). Quels que soient les acronymes utilisés pour tester la qualité des indicateurs de performance, celle-ci dépend de trois caractéristiques principales : leur pertinence, leur précision et leur fiabilité (cf. exemples présentés dans l'encadré 1.20).

Pour être pertinents, en premier lieu, les indicateurs de performance doivent être étroitement liés à la stratégie de l'entreprise publique, autrement dit, ils doivent refléter les objectifs qui y sont exposés.

Encadré 1.20. **Élaboration d'indicateurs de performance pertinents****A. Le test « SMART/DUMB » utilisé pour les indicateurs de performance**

## Test « SMART »

**Specific (spécifiques) : précis et ciblés, pour éviter toute mauvaise interprétation.** Les indicateurs de performances doivent être *bien fondés* et *précis*. Le premier terme renvoie au fait que les événements visés seront probablement bien pris en compte par l'indicateur et le deuxième au fait que les autres événements en seront correctement exclus.

**Measurable (mesurables) : ils peuvent être observés, quantifiés et comparés à d'autres données, et permettre de dégager une tendance.** Ils doivent utiliser un instrument ou une technique de mesure disponible et correcte.

**Achievable (réalisables) : raisonnable et crédible dans les conditions attendues.** Les indicateurs de performance doivent permettre aux analystes d'observer les variations absolues et relatives par rapport aux conditions prévalant précédemment.

**Relevant, Result-oriented, Reliable (pertinents, orientés vers le résultat et fiables) : ils doivent être adaptés aux contraintes de l'entreprise et peu coûteux.** Les indicateurs de performance doivent concerner l'ensemble des objectifs stratégiques ou pouvoir donner lieu à une réponse de politique publique. Ils doivent être statistiquement fiables.

**Timely and Time-based (opportuns et délimités dans le temps) : réalisables dans un délai donné.** Autrement dit, la mesure/l'analyse et la communication des données doivent avoir lieu près de l'intervention que possible et les indicateurs de performance doivent faire référence à une période délimitée dans le temps.

## Test « DUMB »

**Dangerous (dangereux) :** On entend par danger toute menace physique/psychologique et juridique. L'indicateur ne doit pas avoir pour effet d'exposer l'observateur ou la cible à un risque accru.

**Unethical (contraire à l'éthique) :** Des normes éthiques doivent être appliquées en toute circonstance. La mesure ne doit pas induire d'activités illicites, que seraient par exemple toute incitation à commettre une infraction ou toute collecte de données par des voies illicites.

**Malleable (malléables) :** Les indicateurs ne doivent pas être malléables ; autrement dit, on ne doit pas pouvoir les manipuler – ni les communiquer selon des modalités différentes selon les circonstances.

**Biased (biaisés) :** on ne doit pas pouvoir les biaiser et les utiliser pour évaluer des facteurs/des personnes ou des événements qui favoriseraient un résultat positif ou qui permettraient de s'en tenir à une analyse limitée de façon à fausser délibérément les résultats.

Sources : « SMART, QUEST and Fabric: Are they more than just acronyms? » Paul Williams, School of Social Sciences, Australian National University.

**B. Nouvelle-Galles du Sud (Australie)**

Des indicateurs de performance utiles présentent les caractéristiques suivantes :

**Bien-fondé :** Capacité à correspondre aux objectifs de l'entreprise publique.

**Pertinence :** En rapport avec l'objectif principal de l'entreprise publique, en se concentrant sur des résultats, une efficacité ou une efficience de haut niveau.

**Ponctualité :** Communication des données les plus récentes disponibles.

**Précision :** Reflet de la situation aussi exact et précis que possible, indication de l'utilisation des estimations.

**Exhaustivité :** Image fidèle des réalisations, associant des mesures qualitatives et quantitatives.

Source : *Key Performance Indicators*, Rapport du New South Wales Audit Office, 1998.

Encadré 1.20. **Élaboration d'indicateurs de performance pertinents (suite)****C. France**

<b>Pertinent pour apprécier les résultats obtenus</b>	Il doit être cohérent avec l'objectif Il doit se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu Il doit permettre de porter un jugement Il doit éviter les effets contraires à ceux recherchés
<b>Utile</b>	Il doit être disponible à intervalles réguliers Il doit se prêter à des comparaisons, dans le temps, dans l'espace, entre acteurs Il doit être immédiatement exploité par les administrations concernées Il doit être immédiatement compréhensible ou clairement expliqué
<b>Fiable</b>	Il doit être pérenne et indépendant des aléas d'organisation Il doit être de fiabilité incontestable Il doit être élaboré à un coût raisonnable

**Vérifiable**

Source : *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs*, juin 2004, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, pp. 24 à 30.

**D. Nouvelle-Zélande**

Les indicateurs de performance (financiers et non financiers) doivent :

- Avoir du sens par rapport à l'activité et aux statuts de l'entreprise publique.
- Être précis et mesurables sans ambiguïté.
- Être actuels et pouvoir être vérifiés, si nécessaire.
- Relever de la responsabilité ou du pouvoir de contrôle de l'entreprise publique.
- Correspondre aux objectifs et principes présidant à la gestion et à l'activité de l'entreprise et les influencer, lorsque cela est nécessaire.
- Respecter le bon sens commercial, lorsque cela est nécessaire.
- Favoriser les pratiques exemplaires et en rendre compte.
- Lorsque cela est nécessaire, assurer que les salariés participent à la réalisation de ces indicateurs ou se les approprient.

Source : CCMAU, « Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises », 29 octobre 2007.

Pour être précis, les indicateurs de performance doivent être bien définis, quantitatifs et éviter autant que possible la subjectivité, ils doivent être pratiques (tout en étant directs, sans entraîner de calculs complexes), et mesurer les résultats et non les moyens engagés pour les obtenir.

Pour être fiables, les indicateurs de performance ne doivent pas être pris pour argent comptant. Les données communiquées par les entreprises publiques doivent être vérifiées comme il convient.

En effet, en choisissant mal les indicateurs de performance, on s'expose au risque de dénaturer les structures incitatives et, par voie de conséquence, de susciter des effets pervers ou des retombées inattendues pouvant avoir de graves répercussions. Il en va ainsi quand les indicateurs de performance induisent des comportements qui améliorent l'indicateur, mais dégradent par ailleurs les performances réelles de l'entreprise par rapport aux objectifs retenus. La donne risque ainsi d'être faussée notamment lorsque les indicateurs sont manipulés, lorsqu'on en donne une interprétation erronée, lorsqu'ils sont grossis par un effet de loupe ou appréhendés sous un angle trop étroit.

Une autre méthode permettant l'évaluer les performances des entreprises a été élaborée, qui va au-delà de l'élaboration d'un ensemble cohérent d'indicateurs de performances : il s'agit du recours à un « tableau de bord équilibré » qui peut aider à contrôler le respect de l'équilibre entre les objectifs financiers d'une part et les objectifs non financiers d'autre part (cf. encadré 1.21).

**Encadré 1.21. Tableaux de bord prospectifs (« Balanced Scorecards »)**

Le tableau de bord prospectif est un outil de planification stratégique et de gestion très utilisé dans le commerce et l'industrie, l'administration et les organismes à but non lucratif dans le monde pour faire coïncider les activités commerciales avec les ambitions et la stratégie des entités concernées, améliorer la communication interne et externe et suivre les performances d'une organisation en les comparant à ses objectifs stratégiques. Il a été créé à l'origine par MM. Robert Kaplan (Harvard business School) et David Norton souhaitant mettre au point un cadre de mesure des performances qui ajoutait des mesures de performances stratégiques non financières aux outils traditionnels de mesure des performances financières afin de permettre aux dirigeants et aux cadres d'avoir une vue plus équilibrée des performances de leur organisation. Si l'expression « balanced scorecard » n'a été forgée qu'au début des années 90, la philosophie qui sous-tend cette approche s'enracine plus loin dans le temps, et puise notamment dans les travaux visionnaires menés par General Electric sur la mesure des performances dans les années 50 et dans ceux des ingénieurs des procédés français (qui ont créé le « Tableau de bord » à la française) au début du XX<sup>e</sup> siècle.

Le tableau de bord prospectif a évolué depuis ses débuts où il était utilisé comme un simple cadre de mesure des performances jusqu'à devenir un système à part entière de planification stratégique et de gestion. Le « nouveau » tableau de bord prospectif transforme le projet stratégique d'une organisation, qui, d'un document attrayant mais passif, devient un véritable « ordre de marche » au quotidien. Il constitue un cadre qui non seulement permet de mesurer les performances, mais qui aide aussi les responsables de la planification à identifier ce qu'il faut faire à et cerner ce qui doit être mesuré. Il permet aux cadres de mettre véritablement en œuvre leurs stratégies. Le tableau de bord prospectif est ainsi un véritable système de gestion (et non uniquement un outil de mesure) qui permet aux organisations de préciser leur vision et leur stratégie et de les traduire en actions. Il permet enfin de disposer d'informations en retour sur les procédés commerciaux internes autant que sur les résultats externes.

Source : Site Internet du Balanced Scorecard Institute.

Enfin, les indicateurs de performance doivent être acceptés et utilisés pour ce qu'ils sont, autrement dit un « instantané de la performance dans le temps. Ils ne sont pas un guide pour les performances futures et n'expliquent pas pourquoi un objectif a été atteint »<sup>6</sup>. Pour évaluer les performances des entreprises publiques, les entités actionnaires devraient donc aussi envisager d'autres sources d'informations officielles ou non. Elles devraient chercher à recueillir les réactions des entités concernées pour se faire une idée plus générale de la situation actuelle et des actions à mener, et pour mieux les comprendre, afin d'améliorer les performances futures.

Le tableau suivant présente les principales démarches de l'élaboration des indicateurs de performance.

Tableau 1.6. **Les principales démarches suivies pour l'élaboration d'indicateurs de performance pertinents et la définition de cibles appropriées**

Principales démarches	Description succincte <sup>1</sup>
Identifier les indicateurs pertinents	<p>Les indicateurs de performance doivent être étroitement liés à la stratégie de l'entreprise publique et mesurer réellement la réalisation des objectifs convenus et donc l'indicateur doit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● présenter un lien logique fort avec l'objectif fixé,</li> <li>● se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu,</li> <li>● couvrir tous les aspects pertinents des objectifs fixés.</li> </ul> <p>Pour cela, il est tout d'abord nécessaire de recenser (un petit nombre) d'aspects généraux importants caractérisant les performances et ensuite d'identifier pour chacun d'eux, des mesures ou indicateurs qui puissent rendre compte de la performance.</p> <p>La qualité de l'évaluation globale des performances dépendra du caractère exhaustif et précis de l'ensemble d'indicateurs retenus. La combinaison de tous les indicateurs doit refléter les priorités générales des objectifs retenus. En d'autres termes, ils doivent être « équilibrés et exhaustifs »<sup>2</sup>.</p> <p>Les indicateurs de performance doivent fournir une base raisonnable pour permettre de porter un jugement sur les performances et leur amélioration. Dans la pratique, ils doivent donc être disponibles à intervalles réguliers, être facilement compréhensibles, être suffisamment désagrégés ou adaptés au contexte, et être actuels pour servir à l'évaluation des performances.</p> <p>Les indicateurs de performance doivent se prêter à des comparaisons dans le temps, dans l'espace et entre entreprises analogues.</p> <p>Ils ne doivent pas induire de biais, ou ces biais doivent avoir une portée limitée.</p> <p>Les indicateurs composites et complexes, obtenus par exemple en pondérant différentes variables, ou reposant sur des hypothèses peu compréhensibles pour les non spécialistes doivent être évités.</p>
Fixer des cibles adaptées	<p>Il est essentiel de fixer des objectifs appropriés, ambitieux mais réalistes. Une série d'écueils à éviter lors de la définition de ces objectifs sont présentés dans l'encadré 1.22.</p> <p>Les performances passées, la comparaison avec les pairs et l'évaluation des capacités réelles sont les principales sources d'information permettant de fixer des objectifs appropriés. Cela permet de mettre l'indicateur en perspective, d'indiquer les valeurs passées et les valeurs cibles :</p> <p>Les indicateurs en valeur absolue sont à manier avec prudence, car ils peuvent dépendre de facteurs extérieurs ou être donnés avec une fourchette de valeurs.</p> <p>Les indicateurs de dispersion doivent être préférés aux indicateurs en valeur moyenne.</p> <p>Certaines hypothèses président toujours à la définition des objectifs, concernant le contexte économique, l'évolution du marché, etc. Ces hypothèses doivent être explicitées. Cette clarification permettra de réviser les objectifs en tant que de besoin, si les hypothèses évoluent significativement en raison de facteurs que la direction ne peut maîtriser.</p>

Tableau 1.6. **Les principales démarches suivies pour l'élaboration d'indicateurs de performance pertinents et la définition de cibles appropriées** (suite)

Principales démarches	Description succincte <sup>1</sup>
Mettre en place les systèmes et structures d'information nécessaires	<p>Les indicateurs de performance ne doivent pas être imposés par les données disponibles fournies par les systèmes d'information de l'entreprise. C'est plutôt le contraire qui doit se produire.</p> <p>Une fois que les Principaux indicateurs de performance ont été conçus, il faut que les systèmes convenables soient installés pour collecter les données précises et fiables nécessaires pour calculer ces indicateurs. Les données mesurées doivent être rigoureusement quantifiées. Le système de mesure doit être fiable.</p> <p>Les indicateurs doivent être, autant que possible, extraits d'un système de gestion des informations et il convient d'éviter de recourir à des comptages manuels supplémentaires. L'extraction automatisée des données nécessaires à la mesure des indicateurs permet de réduire le coût tout en augmentant la fiabilité.</p> <p>Il importe aussi que les indicateurs soient pérennes et soient indépendants des aléas d'organisation. L'existence d'une structure dédiée au traitement des remontées d'information sur les performances peut garantir cette pérennité.</p>
Étayer les résultats effectifs par des documents	<p>Ces données peuvent provenir essentiellement de sources internes d'information, du personnel et des systèmes d'information de l'entreprise publique. Il est toutefois aussi possible, dans bien des cas, d'utiliser des sources externes d'information, comme les enquêtes auprès de la clientèle. Lorsque les indicateurs résultent d'enquêtes, celles-ci doivent être conduites par des spécialistes et la méthodologie utilisée doit obéir à des règles précises (nature des questions posées, caractéristiques de l'échantillon, etc.).</p> <p>La présentation des indicateurs de performance retenus doit s'accompagner d'un tableau présentant les résultats des années précédentes et les objectifs et, en tant que de besoin, les sources des informations et les données méthodologiques.</p> <p>Les indicateurs de performance doivent aussi s'accompagner d'indicateurs d'incertitude.</p> <p>Les indicateurs de performance doivent être suffisamment documentés pour permettre à leurs utilisateurs de s'assurer de la pertinence et de la qualité des informations (ministères et autres organismes publics, parlementaires, organismes de vérification des comptes publics, etc.).</p> <p>Cela étant, dans la plupart des cas, les indicateurs de performance ne doivent pas être rendus publics, que ce soit <i>ex ante</i> ou <i>ex post</i>, car il s'agit d'informations commercialement sensibles qu'une entreprise du secteur privé s'abstiendrait en général de divulguer.</p>
Contrôle	<p>Les indicateurs de performance doivent être vérifiés par des contrôleurs extérieurs ou des contrôleurs publics.</p> <p>Cet audit garantit à l'État actionnaire, aux parties prenantes et au public la qualité et l'exactitude des informations présentées par les entreprises publiques concernant la réalisation de leurs objectifs<sup>3</sup>.</p> <p>Sans un audit indépendant correct des informations sur les performances, les données de mauvaise qualité, les analyses lacunaires ou les pressions politiques exercées pour améliorer le tableau pourraient donner une image faussée des performances.</p>

Tableau 1.6. **Les principales démarches suivies pour l'élaboration d'indicateurs de performance pertinents et la définition de cibles appropriées (suite)**

Principales démarches	Description succincte <sup>1</sup>
Réexamen	<p>Les indicateurs de performance, en plus de leur vérification, doivent être régulièrement passés en revue afin de vérifier qu'ils sont toujours pertinents, et ce processus doit être mené indépendamment de l'entreprise publique concernée.</p> <p>Le réexamen régulier des indicateurs de performance permet de garantir une réactivité suffisante, en particulier à l'évolution des circonstances économiques et des conditions commerciales.</p> <p>Ces réexamens doivent également prendre en compte les effets secondaires qui ont pu être observés.</p> <p>Prendre en compte l'avis des parties prenantes pendant le processus de réexamen permet d'avoir un point de vue intéressant et de disposer d'informations supplémentaires sur la qualité des indicateurs existants ainsi que sur leurs possibles effets secondaires inattendus<sup>4</sup>.</p>

1. Ce tableau s'inspire de « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs », juin 2004, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, France, pp. 24-30.

2. *Intensifying Performance Management*, Livre bleu, version 2, *Guiding Principle*, juillet 2005, Putrajaya Committee.

3. *Moderniser l'État : La route à suivre*, OCDE, 2005, p. 69.

4. *Key Performance Indicators*, Performance Audit Report by the New South Wales Audit Office, recommandation p. 6.

#### Encadré 1.22. **Écueils à éviter lors de la définition des objectifs**

Il n'est pas judicieux de faire comme si l'incertitude n'existait pas.

Pour des raisons identiques, il n'est pas judicieux statistiquement de rendre progressivement les objectifs plus contraignants, en imposant que les performances de l'année suivante soient meilleurs que « les meilleurs objectifs et performances de l'année courante ».

Il n'est pas judicieux d'appliquer des objectifs en cascade, autrement dit d'imposer un même objectif à différents niveaux opérationnels.

Il est en général absurde de fixer des valeurs cibles extrêmes.

Il n'est pas raisonnable de ne pas tenir compte des variations essentielles bien comprises et bien connues des professionnels.

Source : *Performance indicators: good, bad, and ugly*; *Journal of the Royal Statistical Society* (2005), n° 168, Part 1, pp. 1-27.

## Notes

- Ces « obligations spéciales » incluent souvent des « services d'intérêt économique général », définis par la Commission européenne dans son « Livre blanc sur les services d'intérêt général ».
- Cela permettrait aux pays de l'UE de se conformer à la décision jurisprudentielle de la Cour de justice des Communautés européennes concernant la compensation qui représente la contrepartie d'obligations de service public. L'arrêt du 24 juillet 2003 rendu dans l'affaire C-280/00 *Altmark Trans GmbH* précise que la compensation des coûts occasionnés par l'exécution d'obligations de service public ne peut être considérée comme une aide d'État, et ne doit donc pas être notifiée à la Commission, à condition que l'entreprise bénéficiaire ait été effectivement chargée de l'exécution de ces obligations, que les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation aient été préalablement établis de façon objective et transparente, que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une partie des coûts occasionnés, en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un « bénéfice raisonnable » et que « le niveau de compensation ait été déterminé en comparaison avec une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée, aurait à supporter ».

3. Cette section s'inspire fortement des travaux de l'ex-Commission de l'industrie australienne sur cette question, et notamment de la note « Community Service Obligations, Some definitional, costing and funding issues », de 1994, ainsi que de la note d'information « Community Service Obligations: Policies and Practices of Australian Governments », de février 1997.
4. Si l'on donne priorité aux dividendes, il faut prendre garde à ce que le niveau de distribution visé soit viable, et à empêcher que les flux de trésorerie disponibles ne soient utilisés pour soutenir les finances publiques au détriment des prises de participation ou de la gestion du bilan qui seraient nécessaires.
5. CCMAU, « Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises », 29 octobre 2007.
6. *Moderniser l'État : La route à suivre*, OCDE, 2005, p. 75.

## Chapitre 2

# Examen des performances

*Ce chapitre porte sur le suivi des performances des entreprises publiques, que ce soit au jour le jour ou sur un rythme annuel. Il comporte une description des différents systèmes et processus qui peuvent être mis en place pour observer les performances des entreprises et en suivre l'évolution de façon régulière de façon à mettre en évidence les problèmes à un stade précoce et à permettre de réagir rapidement. Il propose en outre une analyse approfondie de la manière dont performances des entreprises publiques sont évaluées chaque année, c'est-à-dire des processus institués à cet effet et des informations qui figurent généralement dans les documents sur les performances. Enfin, il vise à donner quelques indications en vue de l'élaboration d'un système adéquat d'étalonnage appelé à servir de socle pour l'examen de la stratégie de l'entreprise et l'analyse de l'évolution de sa valeur et des risques potentiels auxquels elle est exposée.*

## 2.1. Vue d'ensemble

L'obligation incombant à l'État de suivre les performances des entreprises de son portefeuille est un élément essentiel des Lignes directrices de l'OCDE : « Ses responsabilités principales consistent à (...) mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques » (Ligne directrice II.F.3.). Pour examiner efficacement les performances, l'entité actionnaire doit tout d'abord veiller à obtenir régulièrement des informations précises et pertinentes. Ces informations lui permettront d'évaluer les performances en permanence et, si nécessaire, de faire part de ses préoccupations à l'entreprise. La communication régulière et ponctuelle d'informations réduit le risque de mauvaises surprises et de contre-performance imprévue et lui laisse plus de temps pour prendre les mesures nécessaires. L'entité actionnaire doit donc suivre la performance des entreprises publiques en continu et annuellement.

Lors de la mise en place d'un système de contrôle et d'examen des performances des entreprises publiques, il est nécessaire de mettre en relief le rôle central du conseil d'administration. « Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit se voir attribuer un mandat clair et assumer en dernier ressort la responsabilité des résultats de l'entreprise publique » (Ligne directrice VI.A.). La mise en œuvre des objectifs stratégiques d'une entreprise publique dépend en effet essentiellement de la qualité de son conseil d'administration. Dans un premier temps, l'entité actionnaire doit en conséquence s'assurer que les conseils d'administration des entreprises publiques sont compétents. L'État, en sa qualité d'actionnaire, a en effet pour responsabilité première « [d']instaurer des procédures méthodiques et transparentes de nomination au conseil d'administration des entreprises publiques intégralement ou majoritairement détenues par l'État, et participer activement à la désignation des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques » (Ligne directrice II.F.2.).

Une fois des conseils d'administration compétents mis en place, il est nécessaire qu'ils puissent bénéficier d'une formation continue et évaluer régulièrement leurs propres performances. « Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit procéder à une évaluation annuelle de ses performances. » (Ligne directrice VI.F.). À partir de cette évaluation, l'entité actionnaire doit pouvoir sanctionner les mauvaises performances en ne renouvelant pas les mandats des administrateurs concernés. Bien que le présent Guide ne soit pas axé sur le rôle des conseils d'administration des entreprises publiques, il est important de rappeler ici le rôle-pivot qu'ils jouent dans le suivi des performances.

Le dispositif de suivi continu des performances allie généralement des mécanismes formels et informels. Ce système d'évaluation doit trouver un équilibre entre le besoin d'information de l'entité actionnaire et l'autonomie d'action de la direction de l'entreprise. Il doit donc éviter de faire peser de trop lourdes obligations d'information sur les entreprises publiques ainsi que tout risque de contournement du conseil d'administration lors du suivi des performances de la direction. Les entités actionnaires devront développer leurs propres compétences pour traiter ces informations de manière constructive.

Pour l'examen annuel des performances, l'analyse de l'entité actionnaire doit aller au-delà des rapports annuels de l'entreprise. Cet examen inclut une évaluation des performances financières et non financières en regard des principaux indicateurs de performance convenus au cours du processus de définition des objectifs et cibles de l'entreprise. À partir de cette analyse, il sera possible de recenser les mesures que l'entreprise publique et l'entité actionnaire doivent prendre. L'évaluation des performances annuelles, ainsi que leur étalonnage approprié, servira aussi de socle à l'examen des objectifs pour l'année suivante et sera en outre le point de départ de l'évaluation de la stratégie de l'entreprise publique et de l'analyse de l'évolution de sa valeur et des risques potentiels auxquels elle est exposée.

Afin de tirer le meilleur parti du processus d'examen des performances, il est utile de procéder à un étalonnage des performances de l'entreprise comme le recommandent les notes explicatives de la Ligne directrice II.F.3 précisant qu'en ce qui concerne le suivi des performances par l'entité actionnaire, « cette tâche pourra être facilitée par l'élaboration d'un étalonnage systématique de ces performances, en se référant à des entités du secteur public ou privé, au niveau national et international. Une analyse comparative de ce type doit couvrir la productivité et l'utilisation efficiente du travail, des actifs et du capital. Elle est particulièrement importante pour les entreprises publiques dans les secteurs non soumis à la concurrence. » (p. 31). Cette analyse comparative apporte des informations utiles à l'examen des performances. Elle le met en perspective et permet de tenir compte d'effets extérieurs, comme les prix des facteurs de production, etc.

En somme, le processus d'examen des performances comporte trois volets importants. Chacun d'entre eux est traité plus en détail ci-dessous, afin de donner des indications utiles sur les principales étapes dont il se compose :

- le suivi continu des performances ;
- la mise au point de dispositifs solides pour examiner les performances annuelles de chaque entreprise publique ;
- l'analyse comparative ou étalonnage des performances des entreprises publiques.

Lors de la définition du processus de contrôle et d'examen des performances, il est important d'assurer un équilibre, aussi bien juridique que fonctionnel, entre les besoins d'informations de l'entité actionnaire et la nécessaire autonomie qui doit être laissée aux conseils d'administration et aux dirigeants pour exercer leurs responsabilités. Il faut également tenir compte de la capacité interne de l'entité actionnaire à traiter les informations demandées aux entreprises publiques et à en faire bon usage. Le mécanisme de contrôle et d'examen des performances devrait donc rester aussi équilibré et simple que possible.

## 2.2. Suivi continu des performances

Le suivi continu des performances est le dispositif que l'entité actionnaire met en place pour suivre et évaluer régulièrement les performances des entreprises publiques. Elle doit être tenue régulièrement informée de l'évolution des performances de chaque entreprise publique par rapport aux objectifs convenus. Dans le cas des entreprises partiellement détenues par l'État, les informations communiquées à l'entité actionnaire, doivent, en principe, être également transmises à l'ensemble des autres actionnaires.

Le suivi continu des performances permet d'identifier très tôt les problèmes et les opportunités. Il permet à l'entité actionnaire de réagir sans délai en cas de contreperformance ou d'évolution significative des conditions de l'activité de l'entreprise susceptibles d'avoir une incidence sur ses performances. Il permet aussi de rester concentré sur les priorités, ce qui est souvent un facteur déterminant de la performance à moyen terme.

Certains pays font principalement appel à la présence de représentants de l'État au sein des conseils d'administration des entreprises publiques pour être informés comme il convient des performances des entreprises publiques (voir encadré 2.1 pour l'exemple italien). D'autres ont mis en place un certain nombre de processus plus formels, comme des systèmes d'information de gestion, associés à certaines obligations précises de communication régulière des informations. Il peut en résulter une charge de travail considérable à la fois pour l'entreprise publique concernée et pour l'entité actionnaire. Il faut donc particulièrement veiller à ce que la formalisation des processus de suivi soit adéquate. Il est utile de procéder à une analyse coûts/avantages sur ce point (voir encadré 2.1).

Le dispositif de suivi continu des performances mis en place doit permettre de recueillir suffisamment d'informations pour que l'entité actionnaire soit en mesure de réagir comme il convient et sans délai en cas de contreperformance. Un volet de ce dispositif peut imposer à la direction de l'entreprise une politique d'information continue ou « zéro surprise », assimilable aux règles d'admission à la cote, mais couvrant aussi les événements pouvant avoir une incidence du point de vue de l'action publique (voir l'exemple de la Nouvelle-Zélande, encadré 2.2). Cela étant, ce dispositif ne doit pas faire peser sur les entreprises publiques des obligations de communication

### Encadré 2.1. **Suivi des performances des entreprises publiques**

#### **A. En Italie**

Le ministère de l'Économie et des Finances, entité actionnaire, assure un suivi permanent des performances des entreprises publiques. Chaque entreprise est, à ce titre, tenue de fournir au ministère les informations détaillées et les documents suivants :

- budget annuel pour l'année à venir ;
- rapports semestriels sur les performances et les résultats financiers, avec présentation détaillée des écarts relevés par rapport au budget et aux chiffres de l'année précédente ;
- estimations des résultats en fin d'année.

Les entreprises publiques ont également pour obligation d'attirer l'attention sur les éléments potentiellement critiques et de fournir toute information pertinente, y compris les plans d'entreprise approuvés par le conseil d'administration.

Par ailleurs, l'entité actionnaire peut recevoir des informations sur chaque entreprise publique par le biais de ses représentants nommés au conseil d'administration et au collège des commissaires aux comptes (le code civil italien [art. 2449] autorise l'État actionnaire à nommer un membre ou plus au conseil d'administration et au collège de commissaires aux comptes, bénéficiant de droits et devoirs identiques à ceux des administrateurs choisis par l'assemblée générale des actionnaires).

#### **B. Un système d'information de gestion (SIG) intégré en Grèce**

Un processus particulier et intéressant est en train d'être mis au point en Grèce dans le cadre des importantes réformes actuelles du gouvernement des entreprises publiques. Un système d'information de gestion (SIG) spécifique a été mis en place pour puiser directement dans les systèmes informatiques des entreprises publiques les données utiles pour suivre leurs performances. On disposera ainsi d'un dispositif unique pour suivre étroitement et fréquemment ces performances. Les données mensuelles seront automatiquement confrontées aux données budgétaires. L'ensemble du dispositif de suivi des plans d'entreprise, des budgets et des performances reposera sur les mêmes données, ce qui permettra d'assurer un meilleur contrôle, et donc une plus grande transparence et une meilleure responsabilisation.

### Encadré 2.1. **Suivi des performances des entreprises publiques (suite)**

#### **C. Examen dit « Traffic Light » au Royaume-Uni**

Au Royaume-Uni, un examen dit « Traffic Light Review » est réalisé pour chaque entreprise publique. Il évalue la qualité de la relation avec l'État actionnaire, l'application du modèle des parties prenantes, la qualité du conseil d'administration et de l'équipe de direction générale ainsi que la stratégie et les performances financières.

Pour chacune de ces catégories, il doit être répondu par l'affirmative ou la négative, avec également la possibilité de formuler un commentaire. Toutes les réponses affirmatives ou presque donnent un feu vert général, certaines réponses négatives un feu rouge, les autres, un feu orange (ce type d'examen est parfois critiqué pour son manque de nuance).

Dans chaque catégorie, outre son appréciation générale, l'organisme qui gère le portefeuille des participations de l'État doit préciser les mesures prises pour améliorer la situation.

Un tableau de synthèse de l'examen réalisé est ensuite préparé, indiquant, pour chaque entreprise publique, la couleur du feu dans chacune des catégories mentionnées plus haut. Il s'agit d'une sorte de tableau de bord du travail effectué par le Shareholder Executive.

### Encadré 2.2. **La politique « pas de surprise » en Nouvelle-Zélande**

En **Nouvelle-Zélande**, cette politique « zéro surprise » est formulée comme suit : « les ministres de tutelle imposent aux conseils d'administration des entreprises publiques d'adopter la politique "zéro surprise" et de les tenir informés suffisamment tôt de tout ce qui pourrait être considéré comme source de litige dans le domaine public, que le problème relève ou non de la législation et / ou de la politique actionnariale applicable. »

Exemples d'événements qui peuvent relever de cette politique :

- Changements intervenus à la direction de l'entreprise.
- Conflits d'intérêt éventuels/effectifs du fait des administrateurs.
- Action en justice éventuelle/effective intentée par l'entreprise, ses administrateurs ou salariés ou à leur encontre.
- Actes frauduleux commis par des administrateurs ou salariés de l'entreprise.
- Infractions aux obligations incombant à l'entreprise dans le cadre de sa responsabilité sociale.
- Restructuration importante de l'entreprise.
- Différends industriels.
- Acquisitions et cessions importantes.
- Problèmes importants en matière de santé et de sécurité.
- Divulgaration d'informations en vertu de l'Official Information Act de 1982.
- Médiatisation imminente concernant toute activité susceptible de susciter des observations critiques ou au sujet de laquelle les commentaires des ministères de tutelle pourraient être sollicités.

Source : CCMAU (2007), « *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises* », 29 octobre 2007, Nouvelle-Zélande.

d'informations, excessives et pénibles, supplémentaires par rapport à celles qui sont imposées aux entreprises du secteur privé. L'équilibre à trouver est un exercice délicat pour l'entité actionnaire et il est utile qu'elle engage, avec chaque entreprise, un dialogue sur les coûts et avantages des différentes obligations d'information qui leur sont imposées.

Il est également important que la mise en œuvre d'un suivi actif par l'entité actionnaire n'aboutisse pas à « contourner » le conseil d'administration et à provoquer des interférences dans la gestion. Le conseil d'administration doit pouvoir exercer ses responsabilités et l'examen, par l'entité actionnaire, des performances d'une entreprise publique doit normalement avoir lieu en sa présence, même si l'entité actionnaire est également en contact avec la direction. Cela laisse au conseil la responsabilité de contrôler les performances de la direction en soi, comme le recommandent les Lignes directrices. Il convient de trouver un juste équilibre et de garantir un suivi continu efficace des performances des entreprises publiques en évitant toute interférence excessive dans leur gestion.

Un certain nombre d'autres mécanismes et sources d'informations, comme les interlocuteurs au sein de l'entreprise publique ou des agences de notation, peut aussi aider l'entité actionnaire à se faire une image plus juste et plus complète de l'entreprise (voir l'exemple français, encadré 2.3). Les informations qu'elle obtient ainsi ne doivent en aucun cas interférer avec ses principaux circuits d'informations et ne doivent pas dépendre excessivement des relations personnelles qu'elle aura

### Encadré 2.3. **Relations entre les entreprises publiques, l'agence des participations de l'État (APE) et les points de contact en France**

Interlocutrice des entreprises en ce qui concerne leurs relations avec l'État actionnaire, l'APE veillera notamment aux aspects suivants :

1. **La mise en place d'un mécanisme mensuel de transmission d'informations :** Les entreprises transmettent mensuellement aux administrateurs issus de l'APE un tableau de bord contenant les principaux indicateurs financiers et le cas échéant des indicateurs qualitatifs représentatifs de l'activité et de la vie de l'entreprise, inspiré de l'information interne destinée au comité exécutif. Le choix des indicateurs est adapté à chaque entreprise et révisé régulièrement.
2. **L'organisation de réunions régulières de bilan et de préparation des échéances importantes :** À échéance régulière et au minimum une fois par an, la direction générale de l'entreprise rencontre l'APE afin de lui présenter les principales évolutions de l'entreprise et ses perspectives stratégiques. Ces rencontres sont également l'occasion d'évoquer les relations entre l'APE et l'entreprise et notamment d'évaluer le respect des règles de gouvernance énoncées par le présent document. Au cours des travaux d'élaboration des budgets annuels au sein des entreprises publiques, des points d'étape organisés entre les administrations concernées et l'entreprise permettent une concertation approfondie en vue d'éventuels arbitrages. Les investissements exceptionnels et les opérations de croissance externe font l'objet d'une présentation approfondie suffisamment en amont de la procédure de validation. En amont de la présentation des comptes au conseil d'administration, une concertation sur le choix des méthodes comptables est organisée.
3. **La recherche d'une meilleure connaissance opérationnelle de l'entreprise :** La direction générale désigne des correspondants chargés d'être les principaux points de contacts réguliers des différents interlocuteurs de l'APE. La direction générale propose aux interlocuteurs de l'APE un programme régulier de rencontres avec des responsables des branches d'activité et de visites de site.

Source : Règles de gouvernance régissant les relations de l'Agence des participations de l'État et des entreprises à participation de l'État, site Internet de l'APE, [www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu\\_est\\_ce\\_que\\_l\\_ape/working\\_charter](http://www.ape.minefi.gouv.fr/sections/qu_est_ce_que_l_ape/working_charter).

nouées. Les liens informels entre l'entité actionnaire et la direction doivent être régi par des règles formelles, conformes au droit des sociétés et au droit des marchés financiers qui garantissent que les contacts éventuels sont portés à la connaissance du Président et des autres membres du conseil d'administration.

Une fois qu'elle a collecté les informations, l'entité actionnaire doit avoir les moyens de les traiter et de réagir en conséquence. Cela suppose qu'elle dispose de certaines capacités et compétences spécifiques soit en interne soit qui lui sont fournies par des experts extérieurs. Elle doit trouver un équilibre entre la quantité d'informations à recueillir et les capacités internes dont elle dispose pour en assurer le traitement.

Tableau 2.1. **Principales démarches et principaux processus à mettre en œuvre pour assurer un suivi effectif des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire**

Principales démarches	Description succincte
Communication régulière d'informations sur les performances par les conseils d'administration des entreprises publiques	<p>Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent indiquer régulièrement (chaque mois ou chaque trimestre) à l'entité actionnaire où en est la réalisation de leurs objectifs. Ils doivent lui donner des informations précises quant à la réalisation d'objectifs spécifiques.</p> <p>À cette fin, il est souhaitable que le conseil d'administration se réunisse régulièrement pour procéder à un examen détaillé des performances de l'entreprise publique.</p> <p>Lorsque des représentants de l'État siègent au conseil d'administration, le suivi continu s'effectue « naturellement » car cet aspect fait partie intégrante des fonctions qui leur incombent au sein du conseil.</p> <p>Lorsqu'aucun représentant de l'État ne siège au conseil d'administration, un dispositif spécifique et formel doit être mis en place pour que l'entité actionnaire puisse disposer régulièrement d'informations à jour sur les performances.</p> <p>De tels rapports d'étape ou de telles mises à jour sur les performances peuvent généralement inclure une comparaison des performances effectives par rapport aux objectifs fixés ainsi que des informations qualitatives sur les performances courantes. Ils peuvent aussi préciser les principaux aspects du plan d'action conçu pour surmonter les différences constatées entre les objectifs fixés et les performances effectives. En cas de contre-performance importante, il peut être nécessaire de prendre un certain nombre de mesures (voir plus loin).</p> <p>Les rapports d'étape peuvent aussi contenir des informations sur les ressources humaines, notamment sur les compétences et le taux de rotation des membres de la direction.</p> <p>Ces rapports sont transmis de manière confidentielle à l'entité actionnaire.</p> <p>Cela étant, lorsque le capital de l'entreprise publique est ouvert à d'autres actionnaires, les informations communiquées à l'État actionnaire ne doivent pas différer de celles transmises à l'ensemble des autres actionnaires.</p>

Tableau 2.1. **Principales démarches et principaux processus à mettre en œuvre pour assurer un suivi effectif des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Mise en place de processus systématiques de communication des informations	Des processus systématiques peuvent être mis en place pour suivre plus étroitement et fréquemment les performances des entreprises publiques. Ce dispositif permet de puiser directement dans les systèmes informatiques des entreprises publiques les données utiles pour suivre leurs performances, qui sont automatiquement confrontées aux données budgétaires (cf. exemple du système d'information et de gestion utilisé en Grèce, encadré 2.1).
Élaboration d'une politique « d'information continue » ou « zéro surprise »	<p>L'entité actionnaire peut élaborer des politiques « d'information continue » ou « zéro surprise » assimilable à l'obligation de diffusion continue d'informations sensibles pour le marché, conformément aux règles usuelles d'admission à la cote, mais de plus grande ampleur. Ces politiques imposent aux conseils d'administration des entreprises publiques de tenir l'État informé de tout événement, évolution ou autre fait important ou significatif susceptible d'avoir un effet déterminant non seulement sur les performances et sur la valeur de l'entreprise mais aussi sur les ministères de tutelle, l'entité actionnaire ou à l'État, parce qu'ils pourraient être sources de litige, ou qu'ils sont politiquement sensibles, ou encore qu'ils attirent, d'une manière ou d'une autre, l'attention du public.</p> <p>Pour mettre en œuvre correctement une telle politique, les conseils d'administration des entreprises publiques doivent comprendre et appréhender les préoccupations plus générales de l'État du point de l'action publique et être sensibilisés aux effets éventuels que peuvent les problèmes concernant une entreprise publique sur les priorités de l'action publique au sens large.</p> <p>La mise en œuvre de cette politique ne doit cependant pas détourner les conseils d'administration des entreprises publiques de leurs obligations habituelles ni autoriser, en quelque manière que ce soit, une ingérence indue des pouvoirs publics dans la gestion de l'entreprise.</p>
Mise en place de circuits d'information complémentaires	<p>L'entité actionnaire peut mettre en place des mécanismes supplémentaires pour faciliter l'acheminement des informations relatives aux performances dans sa direction :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Il peut s'agir de « correspondants » désignés faisant office de points de contact avec les interlocuteurs de l'entité actionnaire.</li> <li>● Elle peut aussi instaurer un dialogue actif avec les contrôleurs extérieurs, voire mettre en place un dispositif systématique et exhaustif de communication régulière des informations par ces contrôleurs extérieurs.</li> <li>● Des « contrôleurs d'État » peuvent aussi être physiquement installés dans l'entreprise publique (si l'État en contrôle plus de 50 %) de façon à recueillir des informations que l'État actionnaire ne peut aisément obtenir.</li> </ul>

Tableau 2.1. **Principales démarches et principaux processus à mettre en œuvre pour assurer un suivi effectif des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Mettre à profit les informations extérieures disponibles	Les informations extérieures peuvent être utiles à l'entité actionnaire pour compléter ses propres sources. Les banques, les agences de notation, les analystes ou encore les avocats peuvent en effet l'aider à se forger une idée plus précise de la stratégie d'une entreprise publique, des différentes perceptions des risques et d'autres analyses de la performance.
Bilan des performances par l'entité actionnaire	<p>L'entité actionnaire peut également mettre au point son propre dispositif d'évaluation afin de dresser régulièrement un bilan des performances.</p> <p>Cette évaluation peut se fonder ou non sur les informations relatives aux performances que lui a communiquées l'entreprise publique elle-même. À l'évaluation des performances financières, elle peut ajouter sa propre évaluation d'aspects essentiels, plus qualitatifs, tels que la qualité de la relation avec l'actionnaire, la qualité du conseil d'administration et de la direction et la qualité de la stratégie (cf. exemple pris au Royaume-Uni de l'examen dit « Traffic Light Review », encadré 2.1).</p>
Organisation de réunions informelles (trimestrielles) entre les conseils d'administration et l'entité actionnaire	<p>Les examens internes doivent être réalisés par l'entité actionnaire à seul titre informatif et ne doivent pas être communiqués à l'entreprise publique concernée.</p> <p>Cette évaluation requiert par ailleurs que l'entité actionnaire ait les capacités adéquates pour collecter et analyser les informations.</p> <p>Outre la collecte des informations, le principal mécanisme de suivi permanent prend la forme de réunions régulières (généralement trimestrielles) entre les entités actionnaires et les présidents des conseils d'administration des entreprises publiques (et éventuellement les dirigeants de l'entreprise).</p> <p>Ces réunions permettent d'analyser la réalisation des objectifs spécifiques d'un point de vue prospectif. Elles sont l'occasion d'échanger des vues et d'interagir de manière informelle sur les questions courantes et les tendances émergentes. Cependant, elles doivent être soumises à des règles strictes et se dérouler dans des conditions de pleine transparence vis-à-vis de l'ensemble des membres du conseil d'administration.</p> <p>Si ces réunions permettent d'identifier les problèmes liés à la réalisation des objectifs, elles peuvent aussi alimenter le débat et permettre de recommander des mesures correctrices.</p>
Commentaires de l'entité actionnaire sur les performances en cours	<p>L'entité actionnaire ou le ministre de tutelle peut, en tant que de besoin, aviser par écrit l'entreprise publique de ses recommandations ou commentaires sur ses performances en cours ou la réalisation des objectifs fixés.</p> <p>Ces commentaires ou recommandations se fondent sur les informations collectées concernant les performances courantes et sur les discussions qui ont eu lieu lors des réunions informelles.</p>

Tableau 2.1. **Principales démarches et principaux processus à mettre en œuvre pour assurer un suivi effectif des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Révision des objectifs	<p>L'entreprise publique peut à son tour répondre par écrit aux commentaires qu'elle a reçus concernant ses performances.</p> <p>Les objectifs peuvent être révisés en cas d'évolution significative du contexte extérieur ayant eu une incidence sur la pertinence des hypothèses utilisées pour définir les objectifs initiaux.</p> <p>Seul un petit nombre d'objectifs minutieusement choisis doit cependant donner lieu à une révision, qui doit impérativement faire l'objet de discussions entre l'entité actionnaire et le conseil d'administration.</p>
Réunions <i>ad hoc</i>	<p>Il est possible d'organiser des réunions <i>ad hoc</i> lorsque surviennent des problèmes particuliers ou que se produisent des événements importants susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation des objectifs de performance.</p> <p>Les opérations exceptionnelles comme les acquisitions, cessions ou transferts d'actifs significatifs constituent un cas classique où les informations doivent circuler de manière fluide et d'autant plus intense entre les entités actionnaires et les conseils d'administration des entreprises publiques.</p>
Adoption de mesures en cas de fortes contre-performances	<p>En cas de dégradation importante des performances, les conseils d'administration sont tenus d'en aviser clairement l'entité actionnaire, de proposer des mesures correctrices et de la tenir informée en temps opportun des progrès accomplis.</p> <p>Il est souhaitable que l'entité actionnaire recueille des informations supplémentaires et coopère étroitement avec les conseils d'administration pour décider des mesures à prendre pour redresser la situation. Elle peut même en dernier ressort remanier le conseil d'administration et nommer des conseillers spéciaux.</p>

### 2.3. Examen annuel des performances

Les examens annuels des performances sont des analyses approfondies des performances d'une entreprise publique donnée par l'entité actionnaire. Ils permettent de faire le point sur les évolutions intervenues en cours d'année et d'évaluer les performances de l'entreprise et du conseil d'administration au regard des objectifs spécifiques fixés par l'État actionnaire.

L'évaluation des performances financières et non financières par rapport aux objectifs annuels est au cœur de ces examens. Il est cependant utile qu'elle inclue une évaluation des résultats opérationnels, de la valeur et des risques de l'entreprise, du conseil d'administration et des pratiques de gouvernement d'entreprise.

Cet examen annuel est un élément central du processus de responsabilisation. Il servira de fondement au jugement qui sera porté sur l'action de la direction de l'entreprise publique, des performances du conseil d'administration et, en dernier ressort, de l'entité actionnaire elle-même.

Il s'agit d'un outil important pour identifier les mesures à prendre pour les entreprises contre-performantes. Il est également essentiel pour rectifier le tir en fixant de nouveaux objectifs de

performance et fournit tout naturellement des éléments pour discuter de l'évolution des objectifs de l'année suivante.

La précision et le périmètre des examens annuels sont très variables. Dans certains pays, il ne s'agit que de commentaires succincts sur les principaux objectifs de performance, joints au rapport annuel de l'entreprise publique. Dans d'autres, on effectue une analyse exhaustive à partir de rapports spécifiques que doivent remettre les entreprises publiques. Chaque entité actionnaire doit veiller à trouver un équilibre coûts/avantages correct quand elle exige des entreprises publiques de tels rapports, qui viennent s'ajouter à ceux qu'elles publient déjà à l'instar de leurs homologues du secteur privé. Quelles que soient l'exhaustivité et la précision de ces examens, ils doivent en tout état de cause être menés avec rigueur et donner une image fidèle des performances annuelles des entreprises.

La discussion entre le conseil d'administration et l'entité actionnaire est au cœur de l'examen annuel des performances. Elle est généralement informelle et permet de mieux comprendre et interpréter les indicateurs formels de performance. À cette fin, l'entité actionnaire a pour importante responsabilité de se former une opinion et de porter un jugement clair sur les performances de l'entreprise publique concernée.

La vérification des indicateurs de performance et leur publication sont deux autres éléments essentiels pour assurer une meilleure responsabilisation. Ces pratiques ne sont pas très répandues dans les pays de l'OCDE. Cela étant, faute de vérification, la fiabilité des indicateurs de performance peut donner lieu à contestation. De plus, si ces indicateurs ne sont pas rendus publics, les comptes que les entreprises publiques rendront au grand public sur leurs performances resteront limités (voir section 1.7).

Outre les examens annuels de performance, certains examens de moyen à long terme peuvent être réalisés. Ces examens à plus long terme permettent d'établir un lien entre le mandat des entreprises publiques et les objectifs annuels. Ils portent sur le contenu des objectifs génériques, sur le profil d'investissement et de risque de l'entreprise publique et donc sur ce que devrait être la structure de capital visée. Ils peuvent aussi servir à examiner de manière plus détaillée les éléments de référence qui serviront à l'étalonnage (voir encadré 2.4).

#### **Encadré 2.4. Examen à plus long terme effectué par l'actionnaire en Nouvelle-Zélande**

L'examen à plus long terme par l'actionnaire vise, de manière générale, à :

- fournir aux ministres de tutelle un avis qui fera l'objet de discussions entre les ministres et le conseil d'administration sur les préférences de l'actionnaire concernant : a) le contenu de la déclaration d'intention de l'entreprise (Statement of Corporate Intent ou SCI) quant à son objectif stratégique, le périmètre de son activité, ses activités essentielles, les seuils de consultation ou sa stratégie d'investissement au vu de son orientation stratégique et de son profil d'investissement ; b) la structure du capital de l'entreprise, compte tenu de son périmètre d'activité et de ses activités essentielles, de son profil d'investissement et de risque ainsi que de la note de crédit de référence (BBB [stable]) convenue par les ministres de tutelle et des éventuels critères de dérogation à cette note ;
- permettre de mieux comprendre les performances de l'entreprise par un étalonnage, autrement dit en évaluant ses performances par rapport à ces d'entreprises comparables ou par rapport à ses performances passées, et en utilisant notamment un ensemble de valeurs de référence génériques pour toutes les entreprises publiques,

#### Encadré 2.4. Examen à plus long terme effectué par l'actionnaire en Nouvelle-Zélande (suite)

- donner des informations sur ce que devraient être les demandes de capitaux additionnels de l'entreprise dans l'avenir, compte tenu de son programme d'investissement futur et de la structure de son capital,
- mettre en place des processus (comme par exemple un examen stratégique approfondi) pour étudier certains aspects particuliers de l'activité de l'entreprise, lorsque le premier examen n'a pas permis de les examiner suffisamment dans le détail ou de leur consacrer suffisamment de temps.

Les modalités de cet examen à plus long terme des participations seront convenues entre les ministres de tutelle et le conseil d'administration de l'entreprise publique. Les attentes et préférences formulées par les ministres de tutelles à l'issue de cet examen seront recensées dans une « déclaration des préférences de l'actionnaire » qui sera mise à la disposition du conseil d'administration, pour qu'il en tienne compte. Le conseil d'administration s'y réfèrera pour préparer la déclaration d'intention de l'entreprise lors des réunions de planification de l'activité future de l'entreprise.

Ces examens ne passent pas en revue la totalité des objectifs stratégiques de l'entreprise, mais ils peuvent en relever certains aspects et donner lieu à des recommandations sur différentes questions qui seront examinées par ailleurs.

Source : *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*, 29 octobre 2007, CCMAU, Nouvelle-Zélande.

Le tableau suivant présente les principales démarches suivies lors de ces examens annuels et formule certains commentaires. Les modalités choisies par les différents pays pour appliquer chacune d'entre elles peuvent être très variables. La qualité et la fiabilité des évaluations réalisées feront la différence, en termes de responsabilisation, quels que soient les processus utilisés pour les mener à bien. Ces différentes démarches sont surtout présentées à titre indicatif et constituent seulement les principales mesures à prendre pour assurer l'efficacité des examens de performance.

Tableau 2.2. Principales démarches suivies lors de ces examens annuels

Principales démarches	Description succincte
Informations communiquées par le conseil d'administration	<p>Le conseil d'administration doit communiquer tous les éléments nécessaires à l'évaluation des performances de l'entreprise publique en regard des objectifs convenus. Il doit donc préciser en premier lieu les grands indicateurs de performance vérifiés en expliquant également les raisons pour lesquelles les objectifs fixés ont été atteints ou non. Ces commentaires, appréciant les performances effectives par rapport aux objectifs fixés, constituent des informations très précieuses et sont au cœur des discussions entre le conseil d'administration et l'entité actionnaire.</p> <p>Le conseil d'administration doit aussi communiquer à l'entité actionnaire tous les éléments d'informations qui ont été publiés, comme les rapports annuels (et trimestriels).</p>

Tableau 2.2. **Principales démarches suivies lors de ces examens annuels** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Collecte d'éléments d'information supplémentaires	<p>Certains dispositifs formels peuvent être mis en place, imposant aux entreprises publiques de soumettre à l'entité actionnaire des comptes rendus ou des rapports spécifiques qui serviront de base à l'examen annuel (cf. exemple du rapport d'examen spécifique en Corée, encadré 2.5). Il peut s'agir de rapports détaillés et spécifiques rendant compte d'un certain nombre d'indicateurs de performance et donnant à l'État actionnaire des informations supplémentaires importantes, plus précises que celles exigées des entreprises du secteur privé. Il convient d'être très attentif aux coûts et aux avantages liés à ces obligations d'information supplémentaires.</p> <p>Outre les éléments communiqués par l'entreprise publique elle-même, l'entité actionnaire doit réunir des éléments supplémentaires, analyser et évaluer les problèmes spécifiques et donner, sur les questions importantes, des avis qui peuvent venir compléter l'évaluation et la mettre en perspective.</p>
Discussion avec le conseil d'administration	<p>À cette fin, l'entité actionnaire peut notamment recourir aux sources complémentaires d'information mentionnées dans la section 2.2, que sont, par exemple, les contrôleurs des comptes extérieurs et les contrôleurs publics, ou encore les analystes sectoriels, les agences de notation, etc.</p> <p>Les examens annuels peuvent faire l'objet de discussions avec le conseil d'administration de l'entreprise publique concernée.</p> <p>Ces discussions permettront de nuancer les performances réalisées et fourniront à l'entité actionnaire plus d'éléments pour comprendre les facteurs expliquant lesdites performances.</p> <p>Ces discussions formelles ou informelles avec le conseil d'administration de l'entreprise publique sont une étape centrale de l'examen des performances par l'entité actionnaire. Elles lui permettent de se faire son propre avis sur les performances de l'entreprise publique et de confronter son opinion à ce propos.</p>
Discussions internes approfondies	<p>Certains mécanismes spécifiques peuvent être mis en place pour que les examens annuels puissent donner lieu à des discussions approfondies au sein même de l'entité actionnaire.</p> <p>À titre d'exemple, des panels internes composés de dirigeants de l'entité actionnaire, en plus de la personne généralement chargée d'assurer le suivi d'une entreprise donnée, permettraient d'élargir les perspectives et de porter un regard neuf sur l'évolution des performances de l'entreprise concernée.</p>
Synthèse de l'examen annuel	<p>Un document de synthèse doit être préparé par l'entité actionnaire, soulignant les aspects les plus saillants des performances annuelles. Ce document doit fournir une évaluation qualitative globale des performances par rapport aux objectifs de départ, et préciser les principaux indicateurs de performance utilisés.</p>

Tableau 2.2. **Principales démarches suivies lors de ces examens annuels** (suite)

Principales démarches	Description succincte
	Ce document de synthèse sur les performances doit être transmis à l'entreprise publique concernée. Cela est utile, car ce document constitue aussi une bonne base pour définir les objectifs de performance de l'année suivante.
Publication du document de synthèse	Il peut être utile que le grand public et les médias aient accès à un document de synthèse dressant la liste des principaux indicateurs de performance ou des résultats de chaque entreprise publique par rapport à ses objectifs. Ce tableau de synthèse indique à tout le moins les résultats par rapport aux principaux objectifs financiers (notamment la rentabilité, la structure du capital et les dividendes). Il peut aussi mentionner l'existence ou non d'objectifs spéciaux ou d'action publique.

#### Encadré 2.5. **Rapport sur l'examen des performances en Corée**

Tous les ans, le ministre de la Planification et du Budget établit une trentaine d'indicateurs de performance pour chaque entreprise publique. Les entreprises publiques doivent soumettre chaque année un rapport spécial, le « rapport sur les résultats réels des activités », au ministère de la Planification et du Budget et aux autres ministères de tutelle. Ces rapports sur les performances sont exhaustifs et peuvent compter 200 à 1 000 pages.

## 2.4. Étalonnage des performances

L'étalonnage des performances des entreprises publiques consiste à comparer leurs performances avec celles d'entreprises du même secteur, de taille similaire, et exposées à des difficultés et des risques identiques. Ces homologues peuvent appartenir au secteur public ou privé, être des entreprises nationales ou étrangères. Le but principal de l'étalonnage est de repérer les écarts de performances et les domaines d'amélioration potentielle. Il permet de prendre en compte les effets sur les performances de l'évolution du marché ou d'autres facteurs « extérieurs ».

Les principales étapes de l'étalonnage des performances des entreprises publiques sont les suivantes :

- Identifier les entreprises comparables.
- Procéder à des recherches sur le secteur.
- Collecter des informations sur les performances pour les homologues et les comparer avec les performances effectives.
- Interpréter les comparaisons.

Il est souvent difficile d'étalonner les performances des entreprises du secteur public car elles exercent quelquefois leurs activités dans des secteurs où il n'y a pas d'entreprises comparables, qu'elles soient publiques ou privées. Dans ce cas, l'étalonnage peut être effectué avec des entreprises étrangères présentes dans le même secteur.

Le taux de rendement est souvent très utile pour étalonner les performances, puisqu'il est centré sur le coût du capital, souvent sous-estimé et négligé par les dirigeants des entreprises publiques. Certains dispositifs formels peuvent être mis en place, imposant aux entreprises

publiques de soumettre à l'entité actionnaire des comptes rendus ou des rapports spécifiques qui serviront de base à l'examen annuel (cf. exemple du rapport d'examen spécifique en Corée (voir encadré 2.6).

### Encadré 2.6. Estimer le coût du capital

L'estimation du coût du capital théorique ( $k$ ) repose sur l'hypothèse que l'entreprise publique est assujettie à l'impôt sur le revenu et que le coût du capital n'est pas lié à la proportion de dette et de fonds propres dans le capital de l'entreprise.

La formule de base est la suivante :  $k = R_f (1 - T) + \Theta \beta$ , sachant que

$R_f$  = taux de rendement sans risque ou taux de rendement courant des bons du trésor à cinq ans.

Pour assurer une information fondée sur la valeur, il est souhaitable d'utiliser un taux qui reflète la durée de vie moyenne pondérée des flux de trésorerie futurs de l'entreprise. Sauf raison valable d'utiliser une autre échéance, il est recommandé de recourir, au début de la période concernée, au taux de rendement à cinq ans.

$T$  = le taux marginal de l'impôt des personnes sur les revenus d'intérêt, équivalant au taux de l'impôt sur les sociétés.

$\Theta$  = la prime de risque du marché (estimée) corrigée de l'imposition : l'excédent, par rapport au taux de rendement sans risque corrigé de l'imposition ( $R_f$ ), de la rémunération attendue des investisseurs dans l'hypothèse d'un portefeuille d'actions entièrement diversifié.

$R_f$  – le taux sans risque.

$\beta$  = le bêta de l'actif concerné : rend compte du risque systémique, autrement dit de la corrélation du rendement d'un investissement donné avec le rendement du marché dans son ensemble. Pour assurer une information fondée sur la valeur, lorsque l'entité concernée est présente dans différentes branches d'activité, le risque systémique à évaluer est celui correspondant à chacune de ces branches. Le bêta de l'entité dans son ensemble doit refléter la moyenne pondérée des bêtas de chaque activité qui la compose.

Le bêta est probablement la variable qui sera le plus difficile à calculer lors de l'estimation du coût du capital. Ce processus s'effectue en deux étapes :

- les capitaux propres de l'entreprise publique n'étant pas négociés sur le marché, on ne peut constater la rémunération qu'en perçoit le détenteur du capital. Ce problème peut être résolu en identifiant des entreprises comparables (présentant des caractéristiques similaires en termes de biens ou services produits, de composition de la clientèle et des fournisseurs, de nature des contrats commerciaux, etc.) dont les fonds propres sont négociables et, au moyen des rendements qu'ils offrent, en calculant le bêta des fonds propres. Toute comparaison de ce type implique une certaine dose de subjectivité.
- la formule recommandée pour estimer le coût du capital nécessite d'évaluer le bêta de l'actif, autrement dit le risque systémique en l'absence de dette. La plupart des entreprises comparables étant endettées, il faut donc convertir leur bêta des fonds propres en bêta de l'actif. On établit ensuite la moyenne des bêtas de l'actif des entreprises comparables pour calculer le bêta de l'actif de l'investissement ou de la branche d'activité à évaluer.

Source : « Estimating the cost of Capital for Crown Entities and State-Owned Enterprises », octobre 1997, Manuel préparé à l'intention du ministère du Trésor, Nouvelle-Zélande.

Le recours à des ratios financiers synthétiques peut aussi faciliter l'étalonnage avec des entreprises qui n'appartiennent pas au même secteur. Différents indicateurs de la création de valeur peuvent être utilisés (voir encadré 2.7 sur la méthodologie utilisée pour évaluer l'accroissement de la valeur au Royaume-Uni).

### Encadré 2.7. **Méthodologie d'évaluation de l'accroissement de la valeur au Royaume-Uni**

Le Shareholder Executive britannique a choisi d'utiliser une méthodologie de profit économique pour mesurer l'accroissement de la valeur actionnariale. Le profit économique est le résultat d'exploitation après impôt diminué de l'imputation du coût du capital sur l'actif d'exploitation. Il exclut donc les plus-values et les moins-values provenant des actifs hors exploitation, les flux de financement et l'impact fiscal de la structure dette/ fonds propres.

Cet indicateur de la création de valeur présente les avantages suivants :

- a) il est ancré dans les moteurs fondamentaux de création de valeur économique, comme la croissance et la rentabilité des capitaux investis, et tient explicitement compte du coût économique des capitaux investis ;
- b) il reflète des pratiques généralement admises et comprises dans la communauté financière concernant l'analyse de la valeur et les changements de valeurs ;
- c) il s'applique à toutes les entreprises des différents secteurs représentés dans le portefeuille ;
- d) il révèle les performances rétrospectives, plutôt que les modifications des anticipations, ainsi que les changements des performances en cours ;
- e) il est suffisamment souple pour qu'il soit possible d'évaluer à la fois les performances durant l'année, à l'aide du profit économique, et les performances entre les différentes années au moyen des changements de valeurs.

Source : *Shareholder Executive Annual Report*, 2005-2006.

La valeur ajoutée économique (VAE) est aussi l'exemple d'une notion bien établie, largement utilisée et applicable de manière cohérente à des secteurs d'activité très variés. Elle peut être très utile pour étalonner les performances des entreprises publiques dans différents secteurs et sur différentes périodes (voir encadré 2.8).

### Encadré 2.8. **Information fondée sur la valeur et utilisation de la VAE en Nouvelle-Zélande**

Les conseils d'administration des entreprises publiques escomptent fondamentalement que la gestion de l'entreprise vise en permanence à créer de la valeur. (...) Ils doivent donc comprendre les facteurs de création de valeur de l'entreprise et suivre en permanence l'évolution de la valeur. Pour soutenir cette démarche, (...) les ministres encouragent également le recours à l'information fondée sur la valeur. Cette méthode est un instrument utile qui aide les ministres et les conseils d'administration à faire évoluer les objectifs fixés aux entreprises publiques. L'outil d'information fondé sur la valeur le plus utilisé est l'indicateur de performance que représente la valeur ajoutée économique (VAE).

Il s'agit d'un indicateur de performance supplémentaire utile à tout propriétaire d'entreprise à long terme et qui peut être calculé à partir d'informations publiées par l'entreprise. La VAE évalue l'évolution de la valeur économique d'une entreprise du point de vue de l'actionnaire. Compte tenu de la politique actuelle de contrôle à long terme par l'État des entreprises publiques, la VAE peut l'aider l'État à évaluer leur performance économique sur la durée. Il s'agit d'un indicateur de performance reconnu à l'échelon international.

### Encadré 2.8. Information fondée sur la valeur et utilisation de la VAE en Nouvelle-Zélande

Pour donner la définition la plus simple, la VAE correspond au résultat d'exploitation avant impôt après déduction d'une charge correspondant au coût d'opportunité de tous les capitaux investis dans une entreprise. La valeur ajoutée qui en résulte représente donc le bénéfice réalisé au-delà du rendement attendu par l'investisseur (ou la perte subie en deçà de ce rendement). La VAE a surtout pour avantage de favoriser un certain état d'esprit puisqu'elle incite les dirigeants de l'entreprise à admettre que tous les capitaux ont un coût et qu'ils doivent donc affecter le capital en vue de son utilisation optimale.

Si les entreprises publiques sont tenues d'être aussi rentables et efficaces que les entreprises comparables du secteur privé, il n'existe cependant pas, pour un certain nombre d'entre elles, d'entreprises avec lesquelles les comparer. Le cas échéant, la VAE est alors utile pour procéder à leur étalonnage. Certaines entreprises publiques utilisent déjà la VAE pour leurs besoins internes et/ou publient les résultats du calcul de la VAE qu'elles ont effectué (...). Les ministres de tutelle soutiennent et encouragent cette approche. En procurant aux décideurs des données supplémentaires sur la création de valeur pour l'actionnaire, la VAE devrait contribuer à améliorer les performances des entreprises sur la durée.

Source : CCMAU, « *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises* », 29 octobre 2007, Nouvelle-Zélande.

Quel que soit le pair choisi pour l'étalonnage, un certain nombre d'aspects seront toujours différents. Il sera toujours difficile d'effectuer des comparaisons solides entre sociétés équivalentes. Il faudra donc faire preuve de prudence lors de l'interprétation des comparaisons de performances. L'examen des indicateurs de référence génériques utilisés pour évaluer les performances des entreprises publiques pourrait être effectué à intervalles réguliers dans le cadre des examens à moyen terme comme on l'a vu dans la section 2.3.

Tableau 2.3. Principales étapes de l'étalonnage des performances des entreprises publiques

Principales démarches	Description succincte
Identifier les homologues correspondants	<p>Il est indispensable et difficile d'identifier les homologues correspondants qui puissent permettre une comparaison significative des performances d'une entreprise publique donnée. Dans bien des cas, il sera difficile de trouver des homologues parfaits, car les entreprises publiques exercent souvent leurs activités dans des secteurs ouverts depuis peu à la concurrence, où les concurrents du secteur privé sont de ce fait peu nombreux ou encore petits, etc. Pour ce faire, l'entité actionnaire peut examiner le même secteur, tant du côté public que du côté privé, ainsi que l'étranger. Les homologues étrangers peuvent être souvent utiles pour compenser l'absence de véritables homologues dans le pays.</p> <p>Lors du choix des homologues pour un étalonnage, il est nécessaire de déceler et de garder à l'esprit les différences les plus significatives par rapport à l'entreprise publique concernée. Ces différences peuvent porter sur la taille, les branches spécifiques d'activité, le statut, le contexte réglementaire, la présence sur le marché, etc., dans la mesure où ces aspects peuvent avoir un impact sur les objectifs et les performances.</p>

Tableau 2.3. **Principales étapes de l'étalonnage des performances des entreprises publiques** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Procéder à des recherches sur le secteur	<p>Il peut être utile que l'entité actionnaire, le conseil d'administration et la direction de l'entreprise publiques discutent du choix des homologues, car les derniers peuvent avoir une connaissance plus approfondie du marché et donc fournir des éléments utiles pour repérer les principaux points communs et les différences comme on l'a vu plus haut.</p> <p>Il est utile pour l'entité actionnaire d'acquérir des connaissances pertinentes sur le secteur ou de pouvoir facilement accéder à ces connaissances, du moins en ce qui concerne ses principales entreprises publiques. L'entité actionnaire devrait donc collecter des séries d'indicateurs, tant financiers que non financiers, concernant spécifiquement le secteur.</p>
Collecter des informations sur les performances pour les homologues et les comparer avec les performances effectives	<p>L'entité actionnaire et l'entreprise publique elle-même doivent s'efforcer de collecter des informations sur les performances pour les homologues identifiés.</p> <p>Des tableaux de synthèse des indicateurs de performances pourraient être constitués de façon à mettre en évidence les performances de l'entreprise publique dans une perspective de comparaison avec ses homologues.</p>
Interpréter les comparaisons	<p>Une interprétation prudente de la comparaison des performances doit être effectuée pour repérer les écarts de performances et en déduire les domaines d'amélioration potentielle.</p> <p>Il importe d'accorder l'attention nécessaire aux différences entre les homologues retenus, y compris celles concernant le contexte réglementaire.</p>

## Chapitre 3

# Contrôle des performances

*Ce chapitre traite des moyens d'assurer un contrôle adéquat des performances des entreprises publiques. Il couvre trois types différents de contrôle, à savoir les contrôles internes, les contrôles externes et les contrôles par l'État, et propose une analyse de leurs rôles respectifs, de la nature des informations et des destinataires des rapports établis, de la manière et des modalités selon lesquelles ceux-ci sont rendus publics et des relations entre les différentes catégories d'auditeurs et le comité d'audit.*

### 3.1. Vue d'ensemble

Le contrôle des performances apporte de la crédibilité aux indicateurs de performance et au processus d'examen des performances. Il donne aussi une assise solide au dispositif de responsabilisation à savoir la définition d'objectifs, l'examen des performances et la diffusion d'informations.

Les Lignes directrices contiennent des recommandations concernant les trois différents types de contrôle, à savoir le contrôle interne, l'audit externe et les vérifications effectuées par les instances de contrôle de l'État. Ces dernières ne concerneront pas nécessairement toutes les entreprises publiques<sup>1</sup>. Pour garantir la solidité globale du système d'audit et éviter toute duplication des tâches, il importe de définir clairement les rôles respectifs de ces audits et d'expliquer comment ils se complètent. Il faut aussi définir la relation de l'État actionnaire, le cas échéant, avec ces différents types de contrôleurs.

**Les contrôleurs internes** occupent une position unique et peuvent jouer un rôle important en évaluant de près le gouvernement d'entreprise, la mise en œuvre des stratégies de gestion du risque et les processus de contrôle internes, etc. Les Lignes directrices recommandent aux entreprises publiques de « *se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion, placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société* » (Ligne directrice V.B). Les notes explicatives donnent aussi des instructions claires sur le rôle et les fonctions des contrôleurs internes : « *L'intervention des contrôleurs internes est garante de l'efficacité et de la solidité du processus de diffusion d'informations et de la mise en place de mécanismes adéquats de contrôle interne au sens large* » (p. 42). Les contrôleurs internes constituent le premier niveau de vérification de la qualité des informations pour savoir dans quelle mesure l'entreprise a atteint les objectifs qu'elle s'est fixés. Ils contribuent à l'amélioration de la gestion du risque et des systèmes de contrôle, qui tendent à être, dans certains cas, moins développés que dans le secteur privé. Ils jouent un rôle important pour aider les entreprises publiques à mieux identifier et évaluer les risques. Cette évaluation des risques devient plus essentielle face à la déréglementation et l'internationalisation accrues du secteur d'activité dans lequel l'entreprise publique exerce fréquemment son activité.

Selon les Lignes directrices, « les entreprises publiques, en particulier les grandes, doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationales. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants. » (Ligne directrice V.C). Cette recommandation repose sur le fait que les entreprises appartenant à l'État sont au bout du compte, par analogie, des entreprises publiques, car elles sont détenues en définitive par le public, l'État étant l'agent de ce public. Elles doivent donc faire l'objet au moins de la même transparence et des mêmes exigences en matière de communication que les sociétés cotées. L'audit des entreprises publiques réalisé par un contrôleur externe indépendant constitue un aspect central de ces exigences. En termes de normes d'audit, les Lignes directrices préconisent que les entreprises publiques soient « soumises aux mêmes normes exigeantes de [...] vérification des comptes que les sociétés cotées ».

Enfin, les Lignes directrices reconnaissent la présence de contrôleurs de l'État ou « supérieurs » : « L'entité coordinatrice ou actionnaire doit (...) entretenir des relations clairement définies avec les organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. » (Ligne directrice II.E). Les notes explicatives de cette Ligne directrice donnent d'autres recommandations à l'intention de l'entité actionnaire : « En particulier, l'entité actionnaire doit instaurer une coopération et un dialogue continu avec les institutions supérieures de contrôle des finances publiques chargées de la vérification des comptes des entreprises publiques. Elle doit étayer les travaux de l'institution de contrôle des finances publiques et prendre les mesures appropriées pour répondre aux conclusions des audits, en respectant à cet égard les dispositions énoncées dans la Déclaration de Lima sur les directives et principes de contrôle adoptée par l'INTOSAI (Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques) ». Cependant, les Lignes directrices ne donnent pas d'indications ou de précisions sur le rôle des contrôleurs de l'État dans le cadre du contrôle des performances tant des entreprises publiques elles-mêmes que de la coordination de l'entité actionnaire. Les notes explicatives indiquent que « l'existence de mécanismes spécifiques de vérification et de contrôle par l'État [est] considérée parfois comme suffisante pour garantir la qualité et l'exhaustivité des informations comptables fournies. » Elles signalent aussi les limites de tels contrôles par l'État : « ces mécanismes spécifiques sont conçus pour contrôler l'utilisation des deniers publics et des ressources budgétaires et non les activités de l'entreprise publique au sens large ».

Enfin, la mise en œuvre des Lignes directrices imposent que l'État maintienne « lorsque le système juridique et le niveau de participation de l'État le permettent (...) un dialogue permanent avec les auditeurs externes et les organes spécifiques de contrôle de l'État » (Ligne directrice II.F.4.).

Le comité d'audit joue un rôle de premier plan parce qu'il supervise les relations que les trois types de contrôleurs entretiennent. Les contrôleurs internes rendent directement compte au comité d'audit, lequel doit garantir leur indépendance, appuyer leurs travaux et examiner leurs conclusions. Le comité d'audit est par ailleurs chargé de désigner ou de nommer les vérificateurs externes indépendants et de contrôler les relations avec eux. Enfin, le comité d'audit doit également examiner les conclusions des audits réalisés par des instances de contrôle de l'État et, d'une manière générale, veiller à ce que les mesures appropriées soient prises en réaction à ces conclusions.

En somme, le processus de contrôle des performances comporte trois grands volets (cf. exemple de l'Italie, encadré 3.1) :

- la mise en place des mécanismes de contrôle interne efficaces dans les entreprises publiques ;
- l'audit des états financiers des entreprises publiques par des contrôleurs externes et indépendants conformément aux normes internationales ;
- la définition claire du rôle de l'audit de l'État concernant les entreprises publiques et les entités de coordination ou actionnaires ; le soutien de leur mission et l'utilisation appropriée des contrôles.

Ces thèmes seront traités dans les pages suivantes, qui donnent des orientations sur les processus à suivre et sur les principales mesures que l'État actionnaire doit prendre pour que les Lignes directrices soient correctement mises en œuvre à cet égard.

### 3.2. Contrôle interne

« Le contrôle interne est une activité consistant à donner une assurance et des conseils objectifs et indépendants, de façon à ajouter de la valeur et à améliorer le fonctionnement d'une entreprise. Il aide une entreprise à atteindre ses objectifs en proposant une approche rigoureuse, systématique, pour évaluer et améliorer l'efficacité des processus de gestion du risque, de contrôle

### Encadré 3.1. **Contrôle des performances des entreprises publiques en Italie**

**Contrôle interne :** Dans toutes les entreprises publiques, l'entité en charge du contrôle interne rend compte directement au conseil d'administration, en règle générale tous les six mois, des éléments suivants : évaluation de l'efficacité des procédures de contrôle interne, vérifications effectuées et risques potentiels. Par ailleurs, le ministère de l'Économie et des Finances, entité actionnaire, a encouragé activement les entreprises publiques à confier à un haut dirigeant (généralement le directeur financier) la responsabilité des procédures comptables et des états financiers. Nommé par le conseil d'administration duquel il dépend, ce dirigeant est responsable à l'égard de l'ensemble des parties prenantes des rapports annuels et des informations financières publiés par l'entreprise.

**Contrôle externe et indépendant :** Toutes les entreprises publiques, cotées ou non, font l'objet d'un contrôle annuel réalisé par des entités externes nommées par l'assemblée générale des actionnaires. Ces contrôleurs externes doivent être dûment inscrits auprès de l'autorité de marché italienne (Consob), afin de garantir qu'ils respectent les mêmes normes de qualité que les sociétés cotées.

**Contrôle de l'État :** L'activité des entreprises publiques est supervisée et contrôlée par la Cour des comptes (Corte dei Conti). Un représentant officiel de cette dernière participe aux réunions du conseil d'administration et un rapport sur la performance de chacune des entreprises publiques est envoyé chaque année au Parlement.

et de gouvernance<sup>2</sup>. » Les Lignes directrices donnent dans leurs notes explicatives quelques indications utiles sur les principales fonctions des contrôleurs internes : « Ils doivent définir des procédures permettant de collecter, de réunir et de présenter des informations suffisamment précises. Ils doivent aussi s'assurer que ces procédures sont bien respectées et être capables de garantir la qualité de l'information diffusée par la société » (p. 42).

Les Lignes directrices fournissent aussi des indications importantes sur l'autorité des contrôleurs internes et les moyens nécessaires pour assumer cette autorité : « *Pour renforcer leur indépendance et leur autorité, les contrôleurs internes doivent accomplir leur mission pour le compte du conseil d'administration et de son comité d'audit dans les systèmes à organe de direction unique, du conseil de surveillance dans les systèmes dualistes ou des comités d'audit là où ils existent, et leur rendre directement compte. Ils doivent pouvoir s'adresser sans restriction au président et à tous les membres du conseil d'administration ainsi qu'à son comité d'audit. En effet, leur compte rendu a un impact important sur la capacité du conseil à apprécier la réalité des activités et des performances de l'entreprise.* »

L'entité actionnaire doit exiger que les sociétés du portefeuille soient dotées de procédures appropriées de contrôle interne, conformes aux *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing* (Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit). Elle doit aussi encourager les contrôleurs internes à se concentrer non seulement sur le respect des règles, mais sur le risque, c'est-à-dire veiller à ce que la stratégie de gestion des risques soit correctement mise en œuvre. Par ailleurs, elle pourrait recommander premièrement que les conclusions des vérifications effectuées par les contrôleurs internes soient suivies d'effets, deuxièmement que des services de contrôle interne des principales entreprises publiques soit eux-mêmes soumis à ces audits réguliers, de la part de vérificateurs externes indépendants ou de la part des instances de contrôle de l'État.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble des principaux éléments que l'entité actionnaire doit exiger en vue d'assurer l'efficacité du processus de contrôle interne au sein des entreprises publiques. Ces recommandations se fondent sur les Normes internationales mentionnées précédemment.

Tableau 3.1. **Vue d'ensemble des principaux éléments que l'entité actionnaire doit exiger**

<b>Principales démarches/ principaux éléments</b>	<b>Description succincte</b>
Définir des politiques appropriées concernant le rôle des comités d'audit en faveur du contrôle interne	<p>Les politiques ou les instructions en matière de gouvernement d'entreprise définies par les entités actionnaires pour les entreprises publiques doivent souligner le rôle des comités d'audit en faveur de l'indépendance et de l'autorité des contrôleurs internes. Elles doivent aussi encourager une collaboration étroite entre le conseil d'administration, le comité d'audit et les contrôleurs internes.</p> <p>Les conseils d'administration des entreprises publiques et leurs comités d'audit doivent comprendre le rôle inestimable des contrôleurs internes pour renforcer leur propre rôle de surveillance. Ils doivent s'assurer que les contrôleurs internes obtiennent suffisamment de ressources et soient bien placés au sein de l'entreprise publique (à savoir à un niveau hiérarchique suffisant et séparé des domaines fonctionnels) pour garantir leur indépendance. Les contrôleurs internes doivent aussi avoir la possibilité de rendre compte directement au comité d'audit.</p> <p>Les entités actionnaires doivent en particulier encourager les conseils d'administration des entreprises publiques et leurs comités d'audit à examiner les questions importantes de risque, de contrôle et de gouvernement d'entreprise avec les contrôleurs internes.</p>
Veiller à ce que les risques soient convenablement évalués au sein des entreprises publiques	<p>Les priorités des travaux de contrôle interne sont définies sur la base d'une analyse des risques auxquels l'entreprise est confrontée. L'évaluation de l'exposition aux risques doit couvrir l'exploitation, le gouvernement d'entreprise et les systèmes d'information.</p> <p>L'évaluation des risques doit être effectuée par le directeur chargé de l'audit, et examinée avec la direction et au sein du comité d'audit. Le plan d'évaluation des risques doit être examiné et approuvé par l'intégralité du conseil d'administration ou du conseil de surveillance.</p> <p>L'entité actionnaire doit se pencher sur l'application d'un mécanisme de gestion des risques au sein de l'entreprise et recevoir au moins un résumé de l'évaluation des risques. Il s'agit d'un élément essentiel pour compléter ses connaissances sur le secteur et sur l'entreprise. Il donne en outre un angle utile pour examiner les objectifs et les performances en matière de stratégie.</p>
Recommander aux conseils d'administration d'assurer le suivi des plans d'audit interne et de leur mise en œuvre	<p>Les entités actionnaires doivent exiger que les conclusions des audits internes soient suivies d'effets. Les conseils d'administration des entreprises publiques doivent examiner et suivre la mise en œuvre des plans de contrôle interne, qui devraient comporter une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des systèmes de contrôle interne.</p> <p>Les comités d'audit devraient aussi surveiller et évaluer l'efficacité des contrôles internes. À cette fin, le conseil d'administration devrait s'assurer que la direction a entrepris un suivi convenable sur la base des recommandations du contrôle interne.</p>

Tableau 3.1. **Vue d'ensemble des principaux éléments que l'entité actionnaire doit exiger**  
(suite)

Principales démarches/ principaux éléments	Description succincte
Soumettre les indicateurs de performance à un audit des contrôleurs internes	Lors de l'évaluation des systèmes de contrôle interne, les contrôleurs internes peuvent aussi examiner dans quelle mesure les performances des entreprises publiques sont conformes aux objectifs établis. Cela consiste notamment à examiner les critères ou indicateurs choisis pour évaluer les performances. Cela passe aussi par un audit des indicateurs de performance que fournissent les systèmes d'information.
Encourager une communication appropriée entre conseils d'administration des entreprises publiques, contrôleurs internes et contrôleurs externes	Les systèmes de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques devraient garantir une coordination et une communication satisfaisantes entre le conseil d'administration, les contrôleurs externes et les contrôleurs internes.  Les entités actionnaires peuvent définir des politiques encourageant cette communication et rappeler aux contrôleurs internes, quand ils examinent le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, d'évaluer cette communication et d'effectuer des recommandations en vue de son amélioration.
Exiger des entreprises publiques qu'elles incluent des rapports de contrôle interne dans leurs rapports annuels	Une bonne pratique consiste à inclure dans les états financiers un rapport de contrôle interne décrivant la structure de contrôle interne et les procédures de communication financière.  Les entités actionnaires doivent exiger des entreprises publiques qu'elles incluent ces rapports de contrôle interne dans leurs rapports annuels et qu'elles assurent un suivi pour s'assurer du respect effectif de cette exigence.
Exiger un audit périodique des services de contrôle interne	Les conseils d'administration des entreprises publiques pourraient exiger qu'il soit périodiquement procédé à un audit externe ou à une évaluation de la qualité des services de contrôle interne, de manière à pouvoir apprécier la qualité de leurs conclusions et à connaître leur statut au sein de l'entreprise publique. Ceci permettrait de mettre en relief l'importance du contrôle interne pour la qualité des informations publiées par les entreprises publiques.

### 3.3. Contrôle externe et indépendant

Le contrôle externe annuel doit procurer au conseil d'administration et aux actionnaires un avis indépendant, critique et objectif sur les modalités de préparation et de présentation des états financiers. Il assure que les comptes reflètent fidèlement la situation financière et les performances de l'entreprise.

Les Lignes directrices recommandent que le contrôle externe repose sur des normes internationales (Ligne directrice V.C) et respectent « *mêmes normes exigeantes de (...) vérification des comptes que les sociétés cotées* ». L'utilisation de ces normes devrait considérablement améliorer la crédibilité du contrôle effectué et partant, celle des informations communiquées à l'État actionnaire, à d'autres investisseurs et au grand public. Elle en renforcera aussi la comparabilité.

Outre leurs compétences et leur qualification, l'indépendance effective des contrôleurs externes est essentielle. L'État actionnaire s'efforcera donc d'adopter les principes ou normes visant à renforcer, notamment, l'indépendance des contrôleurs.

Un facteur important favorisant l'indépendance des contrôleurs externes est leur mode de nomination et les personnes auxquelles elles doivent rendre compte. Les contrôleurs externes doivent rendre des comptes aux actionnaires par l'intermédiaire du conseil d'administration et non aux dirigeants avec lesquels ils travaillent lorsqu'ils effectuent leur mission. Par conséquent, une pratique jugée exemplaire veut que les contrôleurs externes soient désignés par l'assemblée générale annuelle des actionnaires, sur recommandation du comité d'audit du conseil d'administration.

**Tableau 3.2. Recommandations concernant les mesures que l'État doit prendre pour assurer que les États financiers des entreprises publiques sont vérifiés comme il convient par des contrôleurs externes et indépendants**

Principales démarches	Description succincte
Exiger un contrôle externe par un contrôleur indépendant	<p>Les entités actionnaires devraient concevoir une recommandation spécifique, ou se référer à un code plus général ou encore à des conditions d'admission à la cotation, exigeant de toutes les entreprises publiques au-delà d'une certaine taille d'être soumise à un audit par un contrôleur externe indépendant.</p> <p>Cette exigence pourrait être rappelée dans la politique actionnariale, le code de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques ou tout autre document lié à la transparence et à la communication des entreprises publiques.</p>
Mettre au point des procédures pour la sélection de contrôleurs externes	<p>Les entités actionnaires devraient formuler des recommandations spécifiques concernant la sélection et la nomination des contrôleurs externes.</p> <p>Une pratique exemplaire dans le secteur privé exige que les contrôleurs externes soient recommandés par le comité d'audit du conseil d'administration ou un instant équivalent. Dans le cas des entreprises publiques intégralement détenues par l'État, les contrôleurs externes pourraient être désignés directement par l'entité actionnaire, sur la base d'une recommandation du comité d'audit. Pour les entreprises publiques partiellement détenues par l'État, les pratiques exemplaires usuelles s'appliquent, à savoir la nomination par l'assemblée générale annuelle des actionnaires, sur recommandation du comité d'audit du conseil d'administration.</p> <p>Dans le cas des entreprises publiques intégralement détenues par l'État, la désignation par une entité actionnaire permet de responsabiliser davantage les contrôleurs vis-à-vis de l'État actionnaire. En tout état de cause, l'entité actionnaire doit avoir la capacité de suivre le processus général de passation des marchés publics, depuis la définition des critères à l'évaluation des candidats et à la sélection finale.</p>
Définir des critères d'indépendance des contrôleurs externes	<p>Il est indispensable que les contrôleurs externes soient indépendants de la direction ainsi que des grands actionnaires, à savoir l'État dans le cas des entreprises publiques.</p> <p>Les critères d'indépendance doivent être semblables à ceux qu'applique le secteur privé. Ils doivent prévoir des limites concernant les services de conseil ou autres prestations hors audit aux entreprises publics faisant l'objet de la vérification, ainsi qu'une rotation périodique des associés ou des cabinets d'audit, comme le précisent les notes explicatives des Lignes directrices.</p>

**Tableau 3.2. Recommandations concernant les mesures que l'État doit prendre pour assurer que les États financiers des entreprises publiques sont vérifiés comme il convient par des contrôleurs externes et indépendants (suite)**

Principales démarches	Description succincte
Adopter des normes d'audit internationales	<p>Les entités actionnaires pourraient mettre au point des politiques précisant les critères d'indépendance des contrôleurs externes. Elles pourraient s'inspirer des normes de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), « <i>Principles of Auditor Independence and the Role of Corporate Governance in Monitoring an Auditor's Independence</i> », selon lesquelles – « les normes d'indépendance des contrôleurs devraient établir un ensemble de principes, appuyé par une combinaison d'interdictions, de restrictions, d'autres politiques et procédures et communications, qui porte au moins sur les menaces suivantes pour l'indépendance : intérêts propres, auto-examen, plaidoyer, familiarité et intimidation ».</p> <p>L'État actionnaire devrait exiger de ses grandes entreprises qu'elles adoptent des normes exigeantes et internationalement admises de vérification des comptes.</p>
Exiger que les comités d'audit puissent surveiller les relations avec les contrôleurs externes	<p>Cela dépendra aussi des circonstances dans lesquelles les sociétés cotées du secteur privé utilisent ces normes, par exemple si elles ne servent que d'option ou de consolidation. En outre, il faudra savoir dans quelle mesure ces normes intérieures peuvent être considérées comme effectivement cohérentes par rapport aux normes internationales.</p> <p>Les entités actionnaires doivent formuler des recommandations visant à assurer la surveillance des contrôleurs externes par les comités d'audit. Cette surveillance par le conseil d'administration souligne le fait que les contrôleurs externes doivent rendre compte non seulement à l'État actionnaire, mais aussi au conseil d'administration. Leur obligation s'exerce vis-à-vis de l'entreprise et non des membres de la direction avec lesquels ils sont en contact pendant leur audit.</p>
Évaluer les travaux des contrôleurs externes	<p>Une surveillance efficace de la relation avec les contrôleurs externes par les comités d'audit est nécessaire si l'on veut que les entreprises publiques tirent le maximum de bénéfice des contrôles. Cela présuppose également que ces comités possèdent les compétences financières adéquates. Les comités d'audit devraient par ailleurs suivre la mise en application des conclusions de l'audit et vérifier que les contrôles, tant externes qu'internes, seront suivis d'effets.</p> <p>L'entité actionnaire doit être en mesure d'évaluer et de vérifier régulièrement la qualité des missions menées par les contrôleurs extérieurs. Cette évaluation est destinée à corriger les faiblesses potentielles et à fournir des éléments pour le processus de sélection. Elle donne aussi l'occasion à l'actionnaire d'exprimer ses attentes ou des souhaits particuliers qu'il pourrait avoir.</p>
S'informer sur les contrôleurs externes des entreprises et leurs honoraires connexes	<p>L'entité actionnaire peut fournir dans ses rapports agrégés et sur son site Internet des informations sur les contrôleurs réalisant l'audit des entreprises publiques. L'entité actionnaire pourrait aussi fournir des informations systématiques sur les honoraires perçus par les contrôleurs externes des entreprises publiques, tant pour les audits réglementaires et les services liés aux audits.</p>

### 3.4. Contrôle de l'État

La mission classique des instances de contrôle de l'État consiste à vérifier la façon dont les entités de l'administration publique utilisent les ressources publiques et surtout à s'assurer de la légalité et de la régularité de leur gestion financière et de leur comptabilité. On peut résumer utilement les objectifs des instances de contrôle de l'État en disant qu'elles contrôlent « la conformité aux lois, la régularité, le souci d'économie, l'efficacité et l'efficacités dans la gestion financière »<sup>3</sup>. Les instances de contrôle de l'État sont réputées être des institutions indépendantes et elles ont une autonomie considérable. Elles définissent elles-mêmes leurs priorités tout en agissant en tant qu'agents des parlements, réalisant des audits sur leurs instructions. Elles sont souvent pour les parlements un instrument puissant et une source de renseignements précieuse. Elles sont souvent pour les parlements un instrument puissant et une source de renseignements précieuse.

Une pratique exemplaire veut que les entreprises publiques non cotées fassent l'objet d'un audit par les instances de contrôle de l'État « si la participation [de l'État] est majoritaire – ou si l'État y exerce une influence prépondérante ». Ces contrôles visent à mesurer leur souci d'économie, leur efficacité et leur efficacité<sup>4</sup>. Lorsque les entreprises publiques sont soumises à des contrôles externes indépendants de haute qualité, les instances de contrôle de l'État peuvent utilement se concentrer sur les domaines où leur intervention est complémentaire de celle des contrôleurs externes indépendants, c'est-à-dire le contrôle des performances et le contrôle de l'entité actionnaire.

Les instances de contrôle de l'État sont, en outre, de plus en plus souvent chargées d'effectuer des contrôles des performances, à savoir des examens approfondis des performances, du souci d'économie, de l'efficacité et de l'efficacité d'une entité. Les contrôles des performances couvrent toute la gamme des activités, non seulement les opérations financières mais aussi l'organisation et l'ensemble des systèmes opérationnels en place. Comme il est recommandé que les entreprises publiques soient auditées par des contrôleurs externes indépendants, les contrôles de l'État doivent quant à eux mettre davantage l'accent sur le contrôle des performances. À l'instar des audits financiers, ces missions peuvent être confiées dans certains cas à des contrôleurs externes.

Il importe, comme le recommandent les notes explicatives des Lignes directrices, que l'entité actionnaire instaure une coopération et un dialogue continu avec l'instance de contrôle de l'État chargée de l'audit des entreprises publiques. Les Lignes directrices recommandent aussi aux entités actionnaires de soutenir le travail de l'instance de contrôle de l'État et par conséquent d'utiliser à bon escient leurs audits, en prenant des mesures en fonction de leurs conclusions.

Le tableau ci-dessous présente des recommandations sur ce que doit être le périmètre des contrôles de l'État et ce qu'ils doivent viser en priorité au sein des entreprises publiques et des entités actionnaires. Il donne également des conseils sur les moyens d'assurer l'utilité des audits réalisés par les instances de contrôle de l'État, de sorte que les mesures qui s'imposent puissent être prises.

Tableau 3.3. **Recommandations sur ce que doit être le périmètre des contrôles de l'État**

Principales démarches	Description succincte/commentaires
Définir clairement le champ d'application des contrôles de l'État	<p>L'entité actionnaire pourrait communiquer clairement quelles sont les entreprises publiques concernées par les contrôles de l'État et quel sera le champ d'application et le calendrier de ces contrôles.</p> <p>L'entité actionnaire pourrait examiner avec l'instance de contrôle de l'État et d'autres institutions pertinentes, comme le Parlement, quels seraient les critères les plus appropriés pour soumettre des entreprises publiques spécifiques à un audit de l'État, comme le pourcentage de contrôle, les résultats financiers, etc. Il pourrait être utile que l'entité actionnaire demande aussi l'audit d'une entreprise publique spécifique. Le champ d'application des contrôles de l'État pourrait également être examiné au cas par cas, afin de cibler plus précisément les contrôles en fonction des enjeux stratégiques les plus pertinents.</p> <p>Une véritable discussion pourrait être engagée sur le champ d'application convenable de tels audits, en prenant en considération le rôle et les complémentarités des contrôles internes et externes. Cela peut contribuer à donner plus d'importance aux audits de performance. Les instances de contrôle de l'État doivent donc se voir doter des capacités dont elles ont besoin pour réaliser ces audits de performance dans les entreprises publiques et entités actionnaires.</p>
Veiller à des examens réguliers et approfondis des performances des entreprises publiques	<p>Les entités actionnaires doivent prendre des dispositions pour demander à l'instance de contrôle de procéder à un audit régulier des performances de la plupart des entreprises publiques. Ces contrôles des performances sont indispensables pour les connaissances de l'entité actionnaire. Ils apporteront également une contribution substantielle à l'information du Parlement. Enfin, ils peuvent constituer des outils essentiels pour l'examen des mandats des entreprises publiques.</p>
Demander un contrôle des performances des entités actionnaires	<p>Les performances des entités actionnaires concernant l'ensemble des objectifs de l'État actionnaire pourraient aussi faire l'objet d'un examen régulier par les instances de contrôle de l'État.</p> <p>L'entité actionnaire doit coopérer de façon satisfaisante et soutenir cet audit. Cela signifie notamment qu'elle doit fournir les informations appropriées et donner la possibilité d'entrer en contact avec le personnel.</p> <p>Les résultats de l'examen des entités actionnaires pourraient également faire l'objet d'un débat avec le Parlement et être portés à la connaissance du public. Le public serait ainsi mieux informé du comportement de l'État actionnaire et participerait davantage aux débats qui s'y rapportent.</p>
Soutenir le travail des instances de contrôle de l'État	<p>L'entité actionnaire peut formuler des instructions ou recommandations favorisant et facilitant le travail d'audit des instances de contrôle de l'État dans les entreprises publiques. Elles comporteront des exigences spécifiques pour que les entreprises publiques accordent un accès satisfaisant aux informations, tant en termes de documents et de registres, que de capacité à demander des informations complémentaires et à contacter les personnes les services voulus.</p>

Tableau 3.3. **Recommandations sur ce que doit être le périmètre des contrôles de l'État**  
(suite)

Principales démarches	Description succincte/commentaires
Examiner les résultats des contrôles de l'État avec les conseils d'administration des entreprises publiques	<p>Les entités actionnaires pourraient mettre en place des processus spécifiques pour examiner de façon systématique les résultats des contrôles de l'État avec les conseils d'administration concernés. Ces discussions pourraient couvrir les commentaires sur les résultats des contrôles de l'État, ainsi que les plans d'action préparés par la direction de l'entreprise publique pour remédier aux problèmes décelés par l'audit.</p> <p>Pour assurer qu'elle coopèrera comme il se doit et qu'elle prendra les mesures recommandées, il importe que l'entité contrôlée approuve les conclusions de l'audit. Il est essentiel à cet égard que ces conclusions fassent l'objet d'une discussion ouverte et que le rapport définitif des contrôleurs soit approuvé.</p>
Communiquer convenablement les résultats des contrôles de l'État et des examens des performances	<p>L'entité actionnaire pourrait adopter des dispositions prévoyant que les contrôles de l'État, y compris les examens des performances des entreprises publiques, soient en principe communiqués au public, ou du moins des résumés significatifs soulignant les problèmes les plus stratégiques. Un moyen efficace de diffusion des contrôles de l'État consiste à les publier, intégralement ou sous forme de synthèse, sur le site Internet de l'instance de contrôle de l'État concernée. Cela étant, toute stratégie de diffusion d'informations en la matière doit prendre en compte comme il se doit la nécessité de protéger les secrets publics, commerciaux ou industriels et de ne pas mettre les entreprises publiques dans une situation difficile par rapport à leurs concurrents du secteur privé.</p>
Prendre des mesures en fonction des conclusions des audits réalisés par des instances de contrôle de l'État	<p>Les entités actionnaires et les entreprises publiques ayant été soumises à des audits sont tenues de prendre les mesures nécessaires en réaction aux conclusions des audits. Il s'agit notamment de commenter les résultats des audits en temps opportun et d'expliquer les mesures qui seront prises pour remédier aux carences décelées par l'audit.</p> <p>L'entité actionnaire pourrait mettre au point un suivi systématique des actions engagées pour répondre aux conclusions de l'audit. Les entreprises publiques concernées pourraient par exemple rendre compte régulièrement de ces actions et veiller à un dialogue avec l'instance de contrôle de l'État pour valider leur bien-fondé.</p>

## Notes

1. Dans certains pays, quel que soit le niveau de la participation de l'État, toutes les entreprises publiques sont soumises à un audit public. Dans d'autres, seules les entreprises majoritairement ou intégralement contrôlées par l'État en feront l'objet. Quoi qu'il en soit, l'organisme de contrôle de l'État peut dans certains pays confier et confie souvent la réalisation des audits financiers à des contrôleurs extérieurs.
2. Définition de l'Institut des auditeurs internes, organisation internationale créée aux États-Unis en 1941 ([www.theiia.org](http://www.theiia.org))
3. Déclaration de Lima I.4.3.
4. Déclaration de Lima, sections 23.I. et 23.2.



## Chapitre 4

# Publication des performances

*Ce chapitre traite de la présentation des informations sur les performances des entreprises publiques, tant au niveau global, à l'intention de l'État en sa qualité d'actionnaire, qu'au niveau de chaque entreprise. Il propose une description de la marche à suivre pour élaborer des rapports agrégés, c'est-à-dire des processus qu'il convient de mettre en place pour collecter et synthétiser les informations pertinentes et les présenter dans un rapport succinct et facile à lire offrant au grand public une vue d'ensemble des performances globales du secteur des entreprises publiques. Il propose en outre une analyse rapide de la communication via Internet considéré comme un instrument permettant de garantir une transparence accrue vis-à-vis de l'opinion publique. Les auteurs examinent ensuite comment les entreprises publiques et les entités actionnaires doivent rendre compte aux parlements, et partant, quels processus il convient d'instituer pour compiler, vérifier, examiner et mettre en perspective les informations fournies par les entreprises publiques sur leurs performances tout en préservant le respect d'un juste équilibre entre absence de reddition de comptes et surveillance excessive de façon à éviter toute immixtion de la sphère politique dans la gestion des entreprises publiques.*

### 4.1. Vue d'ensemble

Les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques fournissent nombre de recommandations sur le compte rendu des performances, la publication de rapports agrégés par l'entité actionnaire, la communication en ligne et l'information du Parlement.

Selon les Lignes directrices, « l'entité coordinatrice ou actionnaire doit diffuser des informations régulières et agrégées sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises » (Ligne directrice V.A). Les Lignes directrices considèrent que les **rapports agrégés** constituent un outil de communication essentiel à l'adresse du public, du Parlement et des médias.

Les rapports agrégés servent un ensemble d'objectifs complémentaires aussi bien que des fins internes et externes. Le processus d'élaboration des rapports peut parfois être tout aussi important que le produit final. Ces rapports s'adressent à différents types d'utilisateurs, du grand public aux parlementaires ou aux médias en passant par les banques et les autres participants aux marchés. Ces rapports agrégés sont des outils essentiels de communication destinés à renforcer la confiance. Leur élaboration aide les entités actionnaires à préciser leurs politiques et à améliorer leurs systèmes internes de diffusion d'informations. Ces rapports permettent aussi de recueillir un consensus sur certaines questions spécifiques et sur les décisions délicates concernant l'action publique.

Outre la publication de rapports agrégés, les Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques observent qu'« *il s'est avéré utile dans certains pays pour l'entité coordinatrice ou actionnaire de développer un site Internet* » (Note explicative de la Ligne directrice V.A.). Avoir un site et améliorer en permanence son contenu est un moyen de veiller à la transparence vis-à-vis du public. Dans la mesure où les Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques recommandent la transparence vis-à-vis du public, la communication en ligne doit entrer dans le cadre de la stratégie de communication.

Selon les Lignes directrices, « l'entité coordinatrice ou actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le Parlement » (Ligne directrice II.E.). Cette responsabilité doit « s'exercer directement ou indirectement vis-à-vis des instances représentatives telles que le Parlement ». L'information du Parlement est un élément important du dispositif global de responsabilisation, car les parlements représentent les propriétaires en dernier ressort des entreprises publiques, à savoir le public.

La responsabilité tant de l'entité actionnaire elle-même que des entreprises publiques vis-à-vis du pouvoir législatif doit être clairement définie. Les notes explicatives des Lignes directrices lui accordent un champ d'application ambitieux, défini de manière générale comme couvrant les performances de l'entité actionnaire dans l'exercice de son rôle d'État actionnaire et dans la réalisation des objectifs de l'État. Elle « doit aller au-delà du simple souci de veiller à ce que l'exercice de la fonction d'actionnaire n'interfère pas avec les prérogatives du pouvoir législatif en matière de politique budgétaire ».

Les vérifications, les examens et les questions suscités par le compte rendu au Parlement permettent d'étudier les performances effectives des entreprises publiques en regard attentes du public et servent ainsi à améliorer la transparence et la responsabilisation de l'État actionnaire et

des entreprises publiques elles-mêmes. Pour un compte rendu satisfaisant, les Lignes directrices demandent aux entités actionnaires de « fournir au public et à ses représentants des informations quantitatives fiables sur la façon dont les entreprises publiques sont gérées dans l'intérêt de leurs propriétaires ». Elles demandent des mécanismes spécifiques « utiles » comme la création de commissions *ad hoc* ou permanentes pour entretenir le dialogue avec le pouvoir législatif. Les notes explicatives rappellent aussi que les lois constitutionnelles et les traditions et rôles du Parlement varient considérablement selon les pays, ce qui a un impact direct sur la forme, la fréquence et le contenu que peut prendre ce dialogue.

Enfin, les notes explicatives attirent l'attention sur la question sensible de la confidentialité, en particulier chaque fois que les entreprises publiques interviennent dans un secteur concurrentiel. Des procédures spécifiques pourraient être mises en place, comme des réunions confidentielles ou à huis clos. Les notes explicatives mettent aussi en garde contre des exigences excessives de responsabilité qui auraient pour effet de « limiter inutilement l'autonomie de l'entité coordinatrice ou actionnaire dans le plein exercice de ses responsabilités ». Elles demandent de limiter les cas pour lesquels les entités actionnaires devraient obtenir une approbation *ex ante* de la part du Parlement. Elles avertissent aussi du risque de diluer la responsabilité des entreprises publiques en instaurant une relation intermédiaire d'information à travers l'entité actionnaire.

Les Lignes directrices et leurs notes explicatives donnent un certain nombre d'indications sur les rapports agrégés, tant à l'intention du public que du Parlement. Pour mettre en œuvre les Lignes directrices de l'OCDE en termes de transparence et de responsabilité, et plus spécifiquement les Lignes directrices II.E et V.A., l'entité actionnaire doit donc :

- publier des rapports agrégés et les utiliser activement,
- mettre au point et tenir à jour un site Internet,
- rendre compte de façon satisfaisante au Parlement et entretenir un dialogue avec lui.

Ces thèmes seront traités dans les pages suivantes, qui donnent des orientations sur les processus à suivre et sur les principales mesures pour s'assurer que les Lignes directrices sont correctement mises en œuvre à cet égard.

Les différents canaux de diffusion d'informations sur les performances peuvent aussi être utilisés pour fournir des renseignements utiles aux médias, en prenant dûment en compte les informations commercialement sensibles. L'existence d'une presse éclairée et active couvrant les performances des entreprises publiques est un moyen utile et efficace de garantir que le public, par ses attentes, exercera sur les entreprises publiques une forme de « pression à la performance ». Les entités actionnaires devraient donc faire preuve de volontarisme dans leur communication avec les médias.

## 4.2. Publication de rapports agrégés par les entités actionnaires

Les rapports agrégés sont des rapports préparés chaque année par l'entité actionnaire et couvrant l'ensemble des participations publiques. Elles donnent au public des informations à valeur ajoutée, concises et accessibles sur les performances globales du secteur public, sur la politique générale de l'État actionnaire, ainsi que sur ses performances.

Ils sont indispensables pour montrer que l'État est un propriétaire responsable et prévisible. Ils constituent également un instrument efficace de l'entité actionnaire pour clarifier sa politique, systématiser et améliorer ses comptes rendus internes et établir un consensus sur les pratiques exemplaires.

- La publication de rapports agrégés est un outil important de communication. Ces rapports donnent au public et aux principaux actionnaires une synthèse des principales évolutions de la participation de l'État en tant qu'actionnaire et des performances de l'État actionnaire. Ils constituent donc un instrument permettant d'améliorer la transparence et la responsabilité de l'État dans l'exercice de ses fonctions d'actionnaire.
- Les rapports agrégés sont également des facteurs de confiance. En permettant au public de mieux connaître l'État actionnaire et en facilitant son contrôle démocratique, ils sont la preuve de l'ouverture de la part des autorités, ce qui passe souvent pour un but en soi. Ils montrent aussi la cohérence de la politique actionnariale et de la façon dont l'État exerce ses fonctions d'actionnaire, contribuant à instaurer la confiance et à convaincre le marché de sa compétence. En outre, ils envoient un message clair aux entreprises publiques elles-mêmes pour qu'elles respectent des normes rigoureuses de transparence.
- L'élaboration de rapports agrégés peut contribuer à la cohérence des informations et à l'amélioration des systèmes de diffusion d'informations sur le plan interne. Cette fonction est particulièrement importante lorsque la fonction d'actionnaire n'est pas centralisée. En pareilles circonstances, les rapports agrégés permettent à l'entité de coordination de devenir un centre de compétences et de définition des normes pour l'État actionnaire. Cela contribue en ce cas à un plus grand professionnalisme de l'État actionnaire dans toute l'administration publique.
- L'élaboration de rapports agrégés aide les entités actionnaires elles-mêmes à clarifier leurs politiques et à identifier les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations. Le processus de collecte d'informations offre un moyen de comparer les performances entre les entreprises publiques. Les informations obtenues peuvent aussi servir à témoigner des excellentes performances et des pratiques exemplaires d'entreprises publiques pouvant servir de levier ou de référence pour apporter des améliorations dans d'autres entreprises.
- Enfin, l'élaboration de rapports agrégés contribue aussi à réunir un consensus sur des questions spécifiques et élaborer des choix délicats en matière d'action publique, tant au sein des entités actionnaires que dans l'administration. Elle s'inscrit donc dans le processus de définition de normes et de stabilisation des pratiques. Une fois qu'un consensus a été atteint et formalisé dans les rapports agrégés, ces derniers servent de références et peuvent être utiles aux responsables des entités actionnaires dans le cadre de leur discussion avec d'autres ministères, avec les entreprises publiques elles-mêmes ou avec les personnalités politiques.

Les rapports agrégés doivent être faciles à lire, aisément accessibles et permettre de communiquer facilement avec le public, le Parlement et les médias. Ils tendent à être similaires, en termes de format, aux rapports annuels des entreprises. Ils ajoutent de la valeur en présentant des données et une analyse agrégées, mais ils restent concis et ciblés. Ils constituent des documents généralement plus concis et accessibles que les rapports aux parlements. Dans certains pays, ils sont annexés aux rapports au Parlement en tant que documents de synthèse utiles. Cela étant, lorsque les rapports au Parlement sont eux-mêmes suffisamment concis et synthétiques et sont rendus publics, les rapports agrégés peuvent alors leur être en tous points similaires.

Les rapports agrégés donnent habituellement de précieuses informations sur l'État actionnaire, notamment les principaux éléments suivants :

- Une composante essentielle est l'examen des performances financières, y compris une présentation synthétique des bilans, des comptes de résultat et des flux de trésorerie agrégés. Les principaux ratios financiers des différentes entreprises publiques et le portefeuille global de l'État peuvent être fournis, accompagnés de leur récente évolution.

- Une présentation des principaux événements de l'année, y compris les réalisations exceptionnelles particulières des entreprises publiques et les grandes opérations afin d'informer le public de l'évolution du portefeuille de l'État.
- Les éléments contextuels essentiels définissant un cadre d'évaluation des performances de l'État actionnaire. Parmi eux figurent la politique de l'État actionnaire et les informations sur l'organisation de la fonction d'actionnaire, ses principales activités et les réformes majeures connexes. Les informations sur des systèmes servant à définir des objectifs et à examiner les performances peuvent aussi être données. Enfin, des questions qui peuvent présenter un intérêt particulier pour l'État ou qui sont d'actualité compte tenu des évolutions économiques ou politiques en cours peuvent aussi être abordées, par exemple à propos de l'emploi, de la concurrence, de l'innovation et des rémunérations.
- Des présentations synthétiques de toutes les entreprises publiques, ou des plus grandes d'entre elles, avec des commentaires et des données sur leurs performances actuelles, y compris les aspects essentiels de leur mandat, leurs objectifs et des commentaires sur leurs réalisations. Les rapports agrégés fournissent habituellement une description des principaux événements, les performances financières de l'année en cours et des informations financières résumées avec les principaux ratios. Des informations sont aussi données sur les dividendes reçus par l'État ainsi que sur la composition du conseil d'administration, la direction et les contrôleurs des comptes. Enfin, les objectifs spécifiques de la politique des actionnaires et leur mise en œuvre par les entreprises publiques, comme les principes appliqués en matière d'éthique, d'environnement ou d'égalité des sexes peuvent aussi être traités.
- Des informations de référence et systématiques sur une série de questions pratiques, comme le changement de la structure actionnariale, les ministères actionnaires en précisant les personnes spécifiques responsables, les membres du conseil d'administration et les documents juridiques et réglementaires.
- Des informations contextuelles supplémentaires sur l'historique de l'actionnariat de l'État et des passages prospectifs ou des avis peuvent enrichir la vue d'ensemble des participations de l'État.

Les rapports agrégés peuvent également présenter des comptes « combinés », sous une forme ou sous une autre, pour l'ensemble du secteur public, donnant des précisions claires et fiables sur sa taille et sa situation financière. Ces comptes « combinés » permettent la compilation des principaux agrégats fiables sur l'ampleur des actifs, l'endettement, etc. et donnent une base solide pour une analyse plus rigoureuse des performances financières du secteur public dans son ensemble. Toutefois, ces comptes « combinés » ne sont pas des comptes consolidés au sens comptable habituel. Ils ne signifient en aucun cas que l'État et les entreprises publiques peuvent être comparés à un groupe de sociétés ou que l'État est une société mère au sens juridique. L'établissement des comptes « combinés » doit donc s'accompagner des éclaircissements qui s'imposent quant à leur spécificité ainsi que d'informations méthodologiques sur les modalités de cette « combinaison » (voir encadré 4.1).

La conception de rapports agrégés implique des processus spécifiques au sein de l'entité actionnaire pour collecter et synthétiser les informations sur les entreprises publiques. Ces processus nécessitent une consultation et une coordination active entre les différentes parties de l'entité actionnaire pour instaurer un consensus sur la structure et le contenu de la synthèse. Ils exigent également de collecter correctement des données auprès des entreprises publiques elles-mêmes et donc d'agir en coordination avec elles. Les entreprises publiques doivent prendre part à la préparation des rapports agrégés et être, dans la mesure du possible, impliquées dans ce

#### Encadré 4.1. **Comptes combinés en France**

Le rapport agrégé en France présente depuis 2004 des comptes combinés pour le secteur public. Les critères de combinaison ne résultent pas des intérêts économiques ou les liens organisationnels existants entre les entités combinées mais du fait de leur contrôle par l'État. « *Les comptes combinés ont pour but de présenter le patrimoine, la situation financière et les résultats d'un ensemble d'entités dont la cohésion résulte du fait que l'État est leur actionnaire commun ou, à un autre niveau, de liens organisationnels les conduisant à avoir un comportement social, commercial, technique ou financier commun* » (L'État actionnaire, 2003, p. 43). Le périmètre de combinaison ne couvre toutefois pas toutes les participations minoritaires et des informations détaillées à cet égard sont fournies dans la comptabilité patrimoniale de l'État.

Un manuel de combinaison a été préparé spécifiquement pour expliquer et décrire comment procéder pour établir ces comptes combinés. Ces comptes s'accompagnent d'une présentation des principes comptables et de notes annexes. Ils sont vérifiés par un groupe d'experts indépendants qui certifie la conformité des principes de combinaison avec les principes comptables servant de référence aux sociétés cotées en France et le fait que ces comptes donnent l'image la plus fidèle possible du patrimoine de l'État, de sa situation financière et de ses performances.

processus en amont. Elles ont tout intérêt à le faire dans la mesure où le rapport agrégé peut avoir un impact important sur leur image.

Élaborer un rapport agrégé constitue une tâche considérable qui mobilise différentes personnes au sein de l'entité actionnaire : les cadres responsables des entreprises publiques et en contact direct avec elles, ainsi que les spécialistes comptables et financiers. Il convient de définir clairement les responsabilités respectives de ceux qui contribuent à réunir tous les éléments du rapport. Les entités actionnaires peuvent désigner une ou deux personnes chargées de coordonner la collecte de l'information et d'en faire la synthèse. Toutefois, l'élaboration du rapport agrégé va mobiliser intensément toute l'entité au moment de la finalisation et de la publication. Une aide externe peut être sollicitée pour la conception et la publication du rapport.

Il est aussi conseillé à l'équipe responsable d'entamer dès que possible l'élaboration des rapports agrégés. Une bonne partie du contenu peut être préparée à l'avance, l'ensemble du processus demandant généralement cinq à six mois. L'équipe responsable devra néanmoins attendre que les données soient disponibles auprès des entreprises publiques pour mettre la dernière main au rapport. Idéalement, les rapports agrégés doivent être publiés juste après le rapport annuel de chaque entreprise, c'est-à-dire à la fin du premier semestre. Il faut prévoir suffisamment de temps pour la coordination interne et externe, car l'aspect du processus qui demande le plus de temps consiste à débattre et à s'entendre avec toutes les personnes concernées.

Le tableau ci-dessous présente les principales étapes à suivre pour préparer un rapport agrégé. Il fournit également des conseils et attire l'attention sur certains aspects ou certains facteurs essentiels pour assurer la réussite de ce processus, à l'intention notamment des entités actionnaires qui n'ont encore jamais préparé de tels rapports.

Tableau 4.1. **Principales étapes à suivre pour établir un rapport agrégé**

Principales démarches	Description succincte
Préciser les messages essentiels, le contenu principal et la structure du rapport	<p>Une démarche préliminaire consiste, de la part de l'entité actionnaire à préciser les messages essentiels qu'elle entend communiquer, les destinataires et les motivations de ces messages. Cela peut faire l'objet de discussions internes et être l'occasion, pour l'entité actionnaire, de réfléchir à son rôle et à ses missions.</p> <p>Le principal message peut par exemple mettre en relief une évolution nouvelle de la politique actionnariale de l'État. Il peut aussi expliquer un changement important des performances des entreprises publiques. Une autre solution consiste pour l'entité actionnaire à mettre en exergue un thème particulier ou un ensemble de priorités.</p> <p>À titre de contribution à l'élaboration de ce message essentiel, il peut être utile de se demander comment répondre aux questions les plus fréquemment posées par les visiteurs du site Internet, les médias ou d'autres parties intéressées. On peut aussi songer aux malentendus classiques sur la façon dont l'État assume sa fonction actionnariale. Les rapports agrégés doivent permettre de dissiper la plupart de ces malentendus.</p>
	<p>Une démarche à la fois importante et utile consiste à convenir avec l'entité actionnaire du contenu principal et de la structure du rapport. Cela suppose de s'entendre sur l'analyse principale des performances financières et sur le thème spécifique éventuel qui sera couvert.</p> <p>Cette démarche génère habituellement bon nombre de discussions au sein de l'entité actionnaire. Elle ne doit pas être minimisée dans la mesure où il s'agit là d'un des grands avantages de l'élaboration de tels rapports.</p>
Collecter les informations pertinentes	<p>Une étape centrale de l'élaboration des rapports agrégés consiste à collecter des informations aussi bien au sein de l'entité actionnaire qu'auprès des entreprises publiques elles-mêmes.</p> <p>Pour ce faire, les entités actionnaires peuvent mettre en place des processus de collecte systématique de l'information assortis d'instructions, ces processus couvrant l'entité actionnaire, les différents cadres dirigeants et/ou administrateurs ainsi que les entreprises publiques elles-mêmes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Des fiches de données spécifiques peuvent être envoyées aux entreprises, à charge pour elles de les remplir avec leurs chiffres les plus récents.</li> <li>● Des groupes de travail spécifiques comptant des représentants de l'ensemble des entreprises publiques couvertes dans le rapport peuvent aussi être constitués.</li> <li>● Une autre solution consiste à désigner ou utiliser « des points de contact » dans chaque entreprise publique. Ces points de contact pourraient travailler en relation étroite avec le cadre chargé de l'entreprise publique au sein de l'entité actionnaire, non seulement pour lui apporter les informations nécessaires à l'élaboration du rapport agrégé, mais aussi comme moyen plus général de renforcer leur relation.</li> </ul>

Tableau 4.1. Principales étapes à suivre pour établir un rapport agrégé (suite)

Principales démarches	Description succincte
Examen des données fournies par les entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enfin, les entités actionnaires peuvent aussi faire appel à des consultants externes pour assurer la consolidation des données portant sur l'ensemble des participations publiques.</li> </ul> <p>La phase de collecte de l'information n'est pas seulement centrale, mais elle permet aussi d'impliquer les entreprises publiques dans ce processus. Cette implication active est nécessaire et importante.</p> <p>Les renseignements demandés aux entreprises publiques pour élaborer les rapports agrégés vont la plupart du temps être nécessaires à la surveillance active et stratégique des entreprises publiques. L'élaboration de ces rapports peut donc parfois revêtir une importance déterminante pour la systématisation de la publication d'informations.</p> <p>Les informations portant sur des entreprises publiques spécifiques doivent toujours être approuvées ou examinées par les entreprises elles-mêmes.</p> <p>Cela peut se faire de façon formelle ou informelle par l'intermédiaire du responsable chargé de l'entreprise publique au sein de l'entité actionnaire. Dans certains cas, ces informations peuvent même être directement rédigées par les entreprises. Le rapport agrégé aura un impact important sur leur image et leur valeur. Les sociétés cotées, par exemple, peuvent effectivement être particulièrement prudentes lorsqu'il s'agit d'informations sensibles pour le marché.</p>
Organiser la coordination avec les autres ministères	<p>Toutefois, le rapport doit toujours refléter le point de vue de l'entité actionnaire en tant que propriétaire de l'entreprise.</p> <p>L'élaboration de rapports agrégés comporte aussi des discussions et un accord sur un certain nombre de points avec d'autres ministères. Cela sera notamment le cas lorsque la fonction actionnariale n'est pas entièrement centralisée.</p> <p>Cette coordination peut être politiquement difficile et donner lieu à des rivalités et des conflits d'intérêts, voire des batailles pour délimiter des territoires. Cela peut de fait se transformer en l'une des phases les plus délicates et les plus dévoreuses de temps au cours de l'élaboration des rapports agrégés.</p>
Rédiger les principaux éléments et s'entendre sur la version finale	<p>Cette phase ne doit pas être sous-estimée, notamment lors de la planification de l'élaboration de ces rapports.</p> <p>Sur la base des informations collectées, des discussions internes et de la coordination externe, l'équipe désignée peut rédiger la synthèse et les commentaires sur les performances d'ensemble. Elle rédigera aussi les différentes sections à la lumière des données et des événements les plus récents.</p> <p>La version finale du rapport agrégé doit être approuvée par les cadres dirigeants de l'entité actionnaire ainsi que par les personnes chargées des relations avec les entreprises couvertes par le rapport.</p>

Tableau 4.1. **Principales étapes à suivre pour établir un rapport agrégé (suite)**

Principales démarches	Description succincte
Demander l'approbation de l'autorité compétente	<p>À l'occasion de l'élaboration et de la publication des rapports agrégés, les entités actionnaires peuvent les soumettre à l'approbation d'une autorité compétente, en mettant en relief les principaux éléments ou priorités de la politique actionnariale de l'État.</p> <p>La présence d'un avant-propos ou d'une autre déclaration signée par le principal ministre chargé des participations publiques peut conférer plus de visibilité, de poids politiques et donc un statut approprié à cet instrument de communication essentiel.</p> <p>Ces avant-propos donnent le ton et une bonne indication de la politique actionnariale en vigueur. Ils peuvent par exemple mettre en exergue l'importance des participations publiques pour les économies concernées et préciser les objectifs de ces participations pour le gouvernement au pouvoir.</p>
Recourir activement aux rapports agrégés comme principal instrument de communication.	<p>Les entités actionnaires peuvent recourir activement aux rapports agrégés de façons très différentes.</p> <p>Sur le plan interne, les rapports agrégés peuvent servir de documents de référence à jour. Une fois qu'un consensus s'est dessiné sur des pratiques et qu'il a été officialisé dans les rapports agrégés, ces derniers peuvent servir de référence utile pour les discussions avec d'autres ministères, avec les entreprises publiques elles-mêmes et les autorités politiques concernées.</p> <p>Sur le plan externe, les rapports agrégés peuvent être utilisés activement par l'entité actionnaire et ses dirigeants à titre de principal mécanisme de communication vis-à-vis des médias et des visiteurs extérieurs. Les rapports agrégés peuvent aussi constituer des documents utiles pour expliquer les pratiques actionnariales de l'État dans des instances internationales.</p>
Utiliser les médias pour améliorer la transparence	<p>Les entités actionnaires doivent encourager une couverture intensive des performances du secteur public par les médias. La presse, en soulevant des questions délicates, peut jouer un rôle essentiel et contribuer à la responsabilisation de ce secteur.</p> <p>Les entités actionnaires doivent prendre les devants en fournissant aux médias les informations dont ils ont besoin. Elles peuvent se servir des rapports agrégés comme principal support d'information des médias et de communication avec eux.</p>

### 4.3. Développement et mise à jour des sites Internet de l'entité actionnaire

La diffusion d'informations via l'Internet peut présenter un intérêt considérable pour l'État actionnaire en termes de transparence vis-à-vis du grand public. Il assure au grand public un accès facile et des informations d'actualité sur les performances du secteur public et sur la façon dont l'État assume sa fonction actionnariale. Il constitue également un vecteur important de communication avec les médias.

Les communications via l'Internet des entités actionnaires reflètent naturellement l'organisation de la fonction actionnariale :

- Développer un site Internet pour la fonction actionnariale va être plus facile en cas de centralisation. Certaines entités actionnaires centralisées ont leurs sites Internet dédiés. D'autres disposent souvent de sites moins développés intégrés dans des sites gouvernementaux plus grands, généralement celui du ministère des Finances.
- Toutefois, la communication via l'Internet est aussi réalisable, même si elle est plus difficile, lorsque l'entité actionnaire n'est pas centralisée. En pareil cas, l'entité coordinatrice va réunir les informations nécessaires auprès des différents ministères ou organismes concernés et les diffuser sur un seul et même site Internet.

La communication via l'Internet apporte normalement des informations générales ainsi que des liens vers des documents de référence portant sur les aspects suivants de l'actionnariat public :

- Les documents de fondation ou les chartes des entités actionnaires, généralement des textes législatifs. Ces informations peuvent être présentées de différentes façons, au moyen de liens vers les textes législatifs, en les intégrant directement dans le site, ou en combinant les deux méthodes au moyen d'un résumé sur le site assorti d'un lien vers le texte original.
- Un exposé clair des objectifs de l'État actionnaire : un exposé des objectifs de l'État actionnaire peut figurer en bonne place sur le site, avec des liens vers la législation ou les rapports agrégés.
- Des déclarations de gouvernance décrivant les principes de gouvernement d'entreprise qui s'appliquent aux entreprises publiques. On peut aussi trouver des principes résumés assortis d'un lien vers des documents distincts, d'autres indications, ou des mesures de gouvernance plus spécifiques que l'État peut appliquer dans sa surveillance des entreprises publiques. Il peut s'agir d'un code de gouvernement d'entreprise, de lignes directrices sur la fixation des rémunérations ou la nomination des administrateurs, etc.
- Un organigramme de l'entité actionnaire et des informations sur le dispositif de publication d'informations de l'entité actionnaire au sein de l'État.
- Des informations sur la direction ou les cadres dirigeants de l'entité actionnaire, avec des liens vers les CV, etc.

Le grand avantage de la communication via l'Internet est qu'elle peut être mise à jour constamment et servir à donner au grand public les dernières nouvelles concernant le portefeuille de participations publiques. Elle peut aussi servir à fournir des rapports intermédiaires entre les publications des rapports annuels agrégés.

Les sites Internet permettent aussi de toucher un public international, en lui fournissant l'essentiel ou au moins une partie de leurs informations en anglais. Cependant, les textes de loi ne sont pas toujours traduits.

Tableau 4.2. **Communication via Internet**

<b>Principales démarches</b>	<b>Description succincte</b>
Décider de la structure principale	<p>Examiner en interne quels doivent être les principaux éléments du site Internet et son architecture (principaux chemins d'accès, etc.).</p> <p>Pour ce faire, il convient de réfléchir aux principaux messages que l'entité actionnaire souhaite communiquer au grand public à propos de son activité, de son organisation, de ses performances, etc. Il peut aussi être utile de s'inspirer d'autres sites existants et d'imaginer les questions types qui seront posées par les visiteurs extérieurs.</p>

Tableau 4.2. **Communication via Internet** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Collecter les informations pertinentes	Il convient de collecter toutes les informations pertinentes concernant les objectifs, l'organisation, les documents constitutifs de l'entité actionnaire, la taille et la composition du secteur public, les principes de gouvernement d'entreprise, etc.  Des brèves synthèses des documents les plus importants doivent être fournies avec des liens vers le document intégral.
Rédiger les pages principales	Les pages principales sont stratégiques en termes d'image. Leur rédaction est importante. La direction doit les avoir approuvées et doit les examiner régulièrement.  Le webmestre a la responsabilité générale d'assurer la cohérence du site en termes de style, de longueur, etc., mais la responsabilité de la rédaction des différentes pages doit être confiée aux cadres concernés.
Concevoir un site Internet simple et enrichir progressivement l'architecture des pages	Il est préférable que le site soit construit pas à pas en partant d'un site simple que l'on enrichit progressivement.  Le fait de conserver sa facilité d'utilisation, de recourir à des scripts tout prêts et à des modèles aisément adaptables permettra de minimiser les ressources nécessaires. Le site doit être sobre en termes d'animation, car les visiteurs veulent trouver rapidement ce qu'ils cherchent, alors que les animations sophistiquées demandent généralement beaucoup de temps de chargement.
Tester le site Internet	Il convient de tester le site Internet en le parcourant comme un visiteur normal. Il s'agit que les visiteurs les plus intéressants ou les plus directement ciblés trouvent facilement accès aux informations qu'ils recherchent. Il faut prévoir des indications et un chemin d'accès clairs vers ce que les visiteurs souhaitent consulter.  Il peut être judicieux d'obtenir un retour d'information régulier sur la qualité et l'utilité du site pour l'améliorer.
Mettre en place des processus de mise à jour	Les sites Internet sont précieux dès lors qu'ils sont régulièrement mis à jour. Il est donc important d'attribuer des responsabilités internes pour la mise à jour des différentes pages en termes de contenu et de mettre au point des routines internes pour alerter les personnes concernées sur la nécessité de mettre à jour leurs pages.  Il faut aussi définir un processus clair pour alimenter la section « quoi de neuf » ou « actualité ».

#### 4.4. Information du Parlement

L'information du Parlement, recommandée par les Lignes directrices, est importante pour le processus général de surveillance et de responsabilité. Elle exige une démarche de compilation et de vérification qui fait intervenir un grand nombre de parties, notamment les entreprises publiques, les ministères, les parlementaires, les services de soutien parlementaires, le public, les médias, etc. La responsabilité est obtenue par l'action et l'interaction de diverses parties dans le cadre de ce que l'on peut considérer comme une « dynamique de communication ».

La responsabilité de rendre compte au Parlement est, dans la pratique, souvent partagée par différents ministères et une entité actionnaire. Chaque ministère de tutelle peut aussi s'en occuper directement pour les entreprises publiques de son ressort, même s'il existe une entité actionnaire qui n'est pas placée sous son autorité. Dans ce cas, les ministères de tutelle peuvent rendre compte de l'activité des différentes entreprises publiques de leur ressort, tandis que l'entité actionnaire rend compte du portefeuille agrégé de l'État. Les ministères de tutelle s'occupent souvent des questions relevant de l'action publique tandis que l'entité actionnaire s'intéresse aux questions actionnariales.

Il existe trois types d'information du Parlement : la reddition de comptes périodique, la reddition de comptes *ad hoc* et la reddition de comptes pour approbation.

La reddition de comptes périodique a lieu annuellement et est habituellement associée à l'approbation des budgets de l'État. Elle peut porter sur une entreprise donnée ou peut combiner ou consolider les informations concernant un certain nombre d'entreprises publiques et peut servir à compléter les lois de finance ou à fournir des informations sur les performances des entreprises publiques. Les entités actionnaires peuvent aussi fournir des rapports périodiques sur leurs performances en matière de gestion des entreprises qu'elles ont sous leur tutelle.

La reddition de comptes *ad hoc* découle de la capacité des parlements à demander et à recevoir des informations en dehors du processus périodique de publication d'informations. Elle peut couvrir un large éventail de problèmes, en réagissant à des questions soulevant des préoccupations immédiates ou à des événements importants du moment. Elle couvre généralement des questions qui peuvent avoir une certaine importance politique, comme la vente d'entreprises publiques ou de participations, les engagements concernant les retraites, les niveaux d'emploi et les licenciements, les rémunérations, etc.

La reddition de comptes pour approbation donne les informations nécessaires pour obtenir des autorisations spécifiques, concernant par exemple la vente d'actions ou certaines décisions fondamentales de gouvernement d'entreprise, comme la nomination du conseil d'administration, l'approbation du projet d'entreprise, etc. Elle est plus structurée car elle couvre un certain nombre de domaines qui sont souvent clairement précisés dans la loi.

La reddition de comptes périodique présente des avantages et des inconvénients :

- Elle a pour principal avantage de créer un dispositif permettant de demander à intervalles réguliers des comptes aux entreprises publiques. elle peut fournir un large éventail d'informations : indicateurs financiers ; indicateurs d'impact budgétaire ; données sur les opérations de privatisation ; événements extraordinaires ; questions liées au gouvernement d'entreprise ; performances de l'entité actionnaire et de son portefeuille ; objectifs en termes d'action publique et de performances et performances réalisées par rapport à ces objectifs ; données sur les ressources humaines ; communication concernant le respect des lois et règlements ; discussion sur le développement durable, etc.
- L'un de ses principaux inconvénients est qu'il se fonde sur le cycle de diffusion d'informations par les entreprises publiques. Le temps que les informations aient été recueillies, examinées, consolidées et mises à la disposition du Parlement, elles décrivent un état de la situation de l'entreprise datant généralement de plus d'un an. La reddition de comptes périodique peut donc être d'une utilité limitée pour la prise de décision. De plus, le contenu des rapports périodiques a généralement trait à des questions financières, qui ne suscitent pas toujours un vif intérêt auprès des parlementaires. Ils peuvent donc ne pas recevoir l'attention approfondie qu'ils méritent en dehors des commissions parlementaires spécialisées telles que la commission du budget et des finances.

La reddition de comptes *ad hoc* présente des avantages et problèmes différents :

- Elle passe souvent pour être plus tournée vers l'action et plus réactive aux intérêts et aux besoins des parlements que la reddition de comptes périodique. Elle peut se rapporter à toute question ayant un intérêt pour les parlementaires, des questions financières aux problèmes de société ou d'environnement. Les parlements disposent habituellement de prérogatives importantes pour demander des informations à volonté et, si nécessaire, demander à un dirigeant de faire une déposition directe (voir encadré 4.2).
- Cependant, comme elle est déterminée par les intérêts des parlementaires, certaines questions importantes peuvent ne pas recevoir l'attention qu'elles méritent, du moins du point de vue des fonctionnaires chargés des entreprises publiques. Les technocrates et les politiciens ont des points de vue très différents sur ce qui compte, ces premiers souhaitant présenter des informations sur les performances pures et ces derniers sur des questions d'intérêt général ou portant l'impact social. Les fonctionnaires peuvent être mal à l'aise face aux aspects politiques de l'information du Parlement. Les séances parlementaires paraissent souvent insuffisamment structurées et faire l'objet d'une démagogie politique.

#### Encadré 4.2. **Raisons motivant une comparution devant une commission spécialisée en Nouvelle-Zélande**

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles une entreprise publique peut comparaître devant une commission spécialisée :

- Une entreprise publique peut être sollicitée pour conseiller une commission spécialisée sur un texte de loi en préparation.
- Une entreprise publique peut souhaiter présenter une proposition pour un projet de loi, en qualité de témoin.
- Une commission spécialisée peut avoir reçu une pétition de citoyens concernant une entreprise publique et convoquer ensuite celle-ci pour examen.
- Toutes les commissions spécialisées ont le pouvoir d'ouvrir une enquête et peuvent convoquer une entreprise publique afin d'obtenir des éléments.
- De plus, les entreprises publiques sont appelées à comparaître devant la commission des finances et du budget pour un examen de leur situation financière.

CCMAU, « Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises », 29 octobre 2007, pp. 23-24.

Le rôle du gouvernement dans la transmission d'informations sur les entreprises publiques au Parlement peut varier :

- Il peut être relativement limité lorsque l'agrégation par l'entité actionnaire n'est pas obligatoire et lorsque chaque entreprise présente son propre rapport au Parlement après les vérifications d'usage effectuées par l'État. À l'évidence, une telle manière de procéder n'est pas possible dans les pays comptant un grand nombre d'entreprises publiques, car les parlementaires crouleraient sous les rapports. Rapidité et faiblesse des coûts sont les principaux avantages d'une action limitée de l'État.
- Le rôle du gouvernement dans la préparation des rapports au Parlement peut être au contraire très intensif et il peut notamment s'impliquer dans leur évaluation, prendre part à des discussions avec l'entreprise publique et aux travaux d'analyse. Il peut aussi impliquer ou nécessiter des examens intermédiaires de la part de certains ministères et de commissions extraparlimentaires

spécialisées. Cette implication active peut fournir davantage d'informations sur les performances des entreprises publiques et en enrichir l'analyse tout en approfondissant le débat. Elle peut aussi être coûteuse et lourde pour les entreprises publiques et l'État et aboutir à une surcharge d'informations.

Les parlements paraissent de plus en plus préoccupés par l'excès d'informations qu'ils reçoivent et qu'ils ne sont pas en mesure d'assimiler ou d'utiliser efficacement. Davantage de rapports ne signifient pas toujours plus de transparence ou plus de responsabilité. Dans bien des cas, les parlements tireraient probablement parti d'informations plus concises et ciblées, ainsi que de débats mieux structurés. Le juste niveau d'information dépendra de la politique spécifique ou des conditions d'exercice de l'activité des entreprises ainsi que des traditions administratives et parlementaires en vigueur.

Dans certains cas, on peut craindre une éventuelle ingérence politique dans les travaux de l'entité actionnaire ou même dans la gestion de certaines entreprises publiques. Dans d'autres, une surveillance et une intervention plus actives du Parlement en vue de renforcer la responsabilisation des entreprises publiques et de l'entité actionnaire peuvent être nécessaires. Il peut donc être difficile de trouver un juste équilibre.

Si de nombreux aspects de l'information du Parlement résultent d'obligations juridiques qui sont difficiles à changer ou sont ancrés dans les traditions parlementaires qui n'entrent pas dans le périmètre de ce document, un certain nombre sont aussi le fait de procédures qui ont évolué au fil du temps et qui peuvent encore être améliorées.

Tableau 4.3. **Information du Parlement**

<b>Principales démarches</b>	<b>Description succincte</b>
Élaborer des instructions générales concernant les relations avec les parlementaires	Les entités actionnaires doivent préciser le processus d'information du Parlement et donner des instructions à cet égard à toutes les entités concernées.  Ces directives doivent aussi encourager les responsables des entreprises publiques à avoir des relations ouvertes et directes avec les parlementaires, à se familiariser avec le fonctionnement du Parlement, voire à suivre des formations spécifiques à cet égard, si nécessaire.  Néanmoins, ces instructions devront prévoir des garanties pour le traitement des questions confidentielles (voir plus loin).
Collecte des rapports auprès des entreprises publiques	Les états financiers annuels vérifiés de chaque entreprise publique doivent être transmis aux ministères de tutelle ou aux entités actionnaires ou collectés par eux.
Transmission au Parlement	Il peut être nécessaire que les états financiers annuels des entreprises publiques soient examinés par l'entité actionnaire ou le ministère de tutelle et transmis au parlement, conformément aux lois applicables. Les états financiers annuels servent généralement à préparer des documents de référence annexés à la loi de finance et peuvent être agrégés par l'entité actionnaire dans un rapport consolidé ou de synthèse sur le secteur des entreprises publiques.

Tableau 4.3. **Information du Parlement** (suite)

Principales démarches	Description succincte
	<p>Le rôle de l'entité actionnaire et des autres ministères dans la transmission d'informations sur les entreprises publiques au Parlement peut être relativement limité ou, au contraire être très intensif, impliquant une évaluation et une analyse détaillées ainsi qu'un dialogue approfondi avec les entreprises publiques. Un juste équilibre doit être trouvé pour s'adapter aux besoins des parlements et assurer une responsabilisation satisfaisante.</p>
	<p>Comme les ministères de tutelle et les entités actionnaires peuvent prendre part à l'examen et à la transmission des documents au Parlement, leur coopération et coordination actives sont nécessaires pour assurer la libre circulation des informations.</p>
Élaborer des documents spécifiques, plus approfondis mais plus concis sur les performances	<p>Quand les rapports à l'intention des parlements ne constituent que des annexes au budget, ils ont tendance à être considérablement résumés et se concentrent souvent sur l'impact budgétaire des opérations des entreprises publiques, sans fournir assez d'informations sur les performances des entreprises publiques.</p>
	<p>Les entités actionnaires (qu'il s'agisse d'une entité centralisée ou des différents ministères de tutelle) devraient élaborer des documents spécifiques mais concis décrivant les performances des entreprises publiques pour permettre aux parlementaires d'examiner précisément comment l'État exerce ses droits d'actionnaire.</p>
	<p>Si les rapports sur les performances sont détaillés et comportent une évaluation et une analyse approfondies, des synthèses doivent être fournies pour en assurer la lecture par le plus grand nombre possible de parlementaires.</p>
Fournir des données agrégées sous une forme ou une autre	<p>Dans le même ordre d'idée, des données financières et sur les performances, agrégées ou consolidées sous une forme ou une autre, doivent être transmises au Parlement pour lui permettre d'examiner comme il convient la performance globale du portefeuille de l'État.</p>
Faire un rapport sur le respect des délais de diffusion d'informations	<p>La présentation par chaque entreprise publique de ses états financiers au Parlement doit généralement se faire dans des délais précis. En l'occurrence, les entités actionnaires doivent rapporter si ces délais ont été bien respectés par les entreprises publiques elles-mêmes et par les ministères ou les entités actionnaires chargés de transmettre ces informations. Cela pourrait éviter que la transmission ne soit retardée simplement en raison de difficultés de coordination et du grand nombre d'étapes prévues.</p>
Encourager l'examen au sein de commissions	<p>Il conviendrait de soumettre les rapports aux commissions spécialisées du Parlement (généralement la commission des finances ou du budget). La soumission des rapports aux commissions spécialisées permet un examen plus approfondi et technique des performances des entreprises publiques du fait de leurs compétences spécifiques et de leur petite taille. Elles ont pour importante fonction de préparer et de mettre en exergue les questions essentielles pour les sessions plénières.</p>

Tableau 4.3. **Information du Parlement** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Bien centrer l'examen en assemblée plénière	Selon la tradition parlementaire et l'importance de l'entreprise publique concernée, les rapports peuvent être examinés en assemblée plénière. Cela peut se faire (et c'est souvent le cas) dans le cadre de l'approbation de la loi de finance.  Un examen spécifique et distinct des performances des entreprises publiques peut être organisé de façon à centrer la discussion sur d'autres aspects importants de l'actionnariat public que leur seul impact sur le budget de l'État.
Autoriser un examen des performances en « temps réel »	Un examen spécial des performances des entreprises publiques pourrait aussi être organisé sur la base de données incomplètes (et non vérifiées) vers la fin de l'exercice en cours. Cela permettrait un examen davantage en « temps réel » des performances récentes.  Les données communiquées sur les performances de l'exercice en cours doivent toutefois être traitées avec beaucoup de précaution, surtout lorsqu'elles concernent les entreprises publiques cotées. Elles ne doivent en aucun cas interférer avec les données communiquées par l'entreprise publique elle-même.
Mettre au point un mécanisme de diffusion d'information sur les performances à long terme	Les entités actionnaires peuvent aussi mettre au point un mécanisme de diffusion d'informations à plus long terme sur les performances, couvrant de quatre à cinq années.  Cette information sur les performances à plus long terme permet de vérifier à intervalles réguliers l'efficacité de l'État actionnaire et d'examiner et de réviser les mandats de certaines entreprises publiques. Elle permet aussi de se demander si les entreprises publiques doivent ou non être conservées dans le portefeuille de l'État ou si les objectifs de politique publique ne seraient pas mieux atteints par d'autres moyens.  Des règles spécifiques peuvent être adoptées pour s'assurer que chaque entreprise publique fera l'objet tous les 5 ans au moins d'une discussion ou d'un examen par le Parlement selon ces modalités.
Se tenir prêt pour une reddition de comptes <i>ad hoc</i> efficace	Les entités actionnaires ou les ministères de tutelle doivent être prêts à répondre rapidement à des questions portant sur des problèmes des plus divers, dans le cadre de la reddition de comptes <i>ad hoc</i> , et notamment de répondre oralement dans le cadre d'auditions des commissions.  Certains événements ou débats publics classiques tendront à provoquer des questions spécifiques. L'entité actionnaire peut les anticiper dans une certaine mesure, même si par définition, la reddition de comptes <i>ad hoc</i> est difficile à structurer de manière systématique. L'entité actionnaire doit être attentive au calendrier du Parlement et même réunir des éléments pour répondre sans exception à des questions types ou attendues.

Tableau 4.3. **Information du Parlement** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Prévoir des garanties pour le traitement des questions confidentielles	<p>Le délai requis dans lequel les responsables des entreprises publiques doivent présenter leur déposition ou répondre aux questions des parlementaires doit être limité. Il importe d'éviter que la reddition de comptes <i>ad hoc</i> n'induisse une ingérence excessive soit dans le mandat de l'entité actionnaire ou dans la gestion de l'entreprise publique. Des mécanismes doivent être prévus pour limiter une politisation et une instrumentalisation excessives de ces débats à d'autres fins politiques.</p> <p>Des procédures spécifiques doivent être également mises au point pour le traitement des questions confidentielles, en particulier lorsque les entreprises publiques concernées appartiennent à des secteurs concurrentiels. L'information du Parlement, en particulier la reddition de comptes <i>ad hoc</i> et les auditions spéciales, ne doivent pas placer ces entreprises publiques en situation difficile, en les obligeant à révéler certaines informations commercialement sensibles.</p> <p>Au nombre de ces procédures, on pourrait notamment imposer que les informations portées à la connaissance des commissions soient classées confidentielles ou secrètes et que les réunions soient confidentielles ou tenues à huis clos. Ces procédures pourraient être mises en place chaque fois que l'entreprise publique le demande pour des motifs légitimes.</p>
limiter les cas où une approbation préalable est requise	<p>Les cas pour lesquels les entités actionnaires devraient obtenir une approbation préalable du Parlement doivent se limiter aux décisions importantes à la fois du point de vue de l'action publique et de leurs conséquences financières. Cela évitera une ingérence politique induite dans l'exercice des droits de l'actionnaire ainsi que dans la gestion des entreprises publiques.</p>
Rendre les rapports au Parlement accessibles au public	<p>Les rapports au Parlement ainsi que les comptes rendus des discussions au sein du Parlement doivent pouvoir être consultés par le grand public, par exemple au moyen des sites Internet du Parlement et des entités actionnaires.</p> <p>Cette communication au public permet à une série d'autres intervenants au sein ou en dehors de l'administration publique et du Parlement d'accéder aux informations et d'examiner de près comment l'État actionnaire exerce sa fonction.</p>



## Chapitre 5

# Diffusion adéquate des informations et transparence au niveau de l'entreprise

*Ce chapitre vise à décrire comment les entités actionnaires doivent s'y prendre pour définir une politique de diffusion des informations par les entreprises publiques et comment elles pourraient encourager et suivre la mise en œuvre effective des obligations en matière de transparence imposées aux entreprises publiques. Une section est spécifiquement consacrée à la question cruciale de la garantie d'un traitement équitable de l'ensemble des actionnaires et d'une communication active vis-à-vis de toutes les catégories d'actionnaires. Une autre section propose des orientations sur la prévention des transactions abusives avec des parties liées. Enfin, il est question dans ce chapitre des moyens de rendre compte des relations avec les parties prenantes et d'encourager les entreprises publiques à le faire.*

## 5.1. Vue d'ensemble

Pour agir avec transparence, l'État actionnaire doit assurer que les informations utiles sont portées par l'entreprise à la connaissance du public. Il doit donc mettre en place un dispositif approprié pour garantir que les entreprises publiques communiquent toutes les informations pertinentes pour : a) que l'État lui-même soit en mesure d'exercer sa fonction d'actionnaire ; b) que le Parlement puisse jouer son rôle et examiner les performances de l'État actionnaire ; c) que les médias puissent sensibiliser l'opinion sur les questions pertinentes ; d) que le grand public puisse avoir une vision claire des performances des entreprises publiques.

Les Lignes directrices contiennent un certain nombre de recommandations concernant la transparence et la diffusion d'informations au niveau de l'entreprise. Toutes ces recommandations se rapportent à l'objectif selon lequel, « il est de l'intérêt du grand public que les entreprises publiques soient aussi transparentes que les sociétés cotées » (Note explicative de la Ligne directrice V.D, p. 43). Elles renvoient aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, mentionnés dans l'introduction du chapitre intitulé « Transparence et diffusion de l'information » : « Les entreprises publiques doivent observer des normes de transparence rigoureuses conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. »

Les Lignes directrices font état de nombreuses obligations de transparence et d'information que doivent respecter les entreprises publiques et qui ne sont pas toutes regroupées dans le Chapitre consacré à cette question. Certaines de ces obligations ont déjà été évoquées dans d'autres sections de ce Guide et notamment l'obligation d'information concernant les « obligations spéciales », leurs coûts et leurs mécanismes de financement (Ligne directrice I.C), traitée dans la section 1.5 du Guide, l'obligation d'information concernant les objectifs de l'entreprise et leur réalisation (Ligne directrice V.E.1), traitée dans la section 1.6 et 2.3 ; l'obligation de mettre en place des dispositifs efficaces de contrôle interne (Ligne directrice V.B), traitée dans la section 3.2 ; l'obligation imposant aux entreprises publiques d'être contrôlées par des contrôleurs externes et indépendants (Ligne directrice V.C), traitée dans la section 3.3.

Cette section donne des indications sur la manière dont les entreprises publiques peuvent respecter les obligations restantes de diffusion de l'information et de transparence, et notamment :

- L'utilisation de normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes : « Les entreprises publiques doivent être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent diffuser des informations financières et non financières en se conformant à des normes exigeantes internationalement admises » (Ligne directrice V.D).
- La diffusion d'informations en application des Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE : « Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public » (Ligne directrice V.E).

- La publication des informations concernant la structure du capital et la répartition des droits de votes, les facteurs de risques et les transactions avec des parties apparentées : « La structure du capital et la répartition des droits de vote de chaque entreprise » (Ligne directrice V.E.2) ; « Les facteurs de risque significatifs, ainsi que les mesures prises pour y faire face » (Guideline V.E.3) ; « Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques » (Ligne directrice V.E.4) ; « Toute transaction significative avec des parties apparentées » (Ligne directrice VI.E.5).
- a) Le fait d'assurer la transparence vis-à-vis des autres actionnaires : « *Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence* » (Ligne directrice III.B.), et « Les entreprises publiques doivent élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires » (Ligne directrice III.C).
- b) L'obligation de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes : « Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés une mission ou des objectifs importants de politique publique » (Ligne directrice IV.B).

Ce chapitre donne des indications sur ce que l'État peut faire pour s'assurer qu'au niveau de chaque entreprise, ces exigences de transparence et de diffusion des informations seront respectées. Pour cela, il doit :

- mettre au point des politiques appropriées concernant la diffusion des informations et la transparence à l'échelon de chaque entreprise publique,
- contrôler comment cette politique est mise en œuvre par chaque entreprise publique et encourager les pratiques exemplaires en la matière.

En matière de diffusion des informations et de transparence, certains aspects peuvent être des sources de préoccupation, notamment le fait :

- d'assurer un traitement équitable des actionnaires minoritaires par les entreprises publiques ;
- de gérer leurs relations avec les parties apparentées ;
- d'assurer la diffusion d'informations relatives à leurs relations avec les parties prenantes.

## **5.2. Mettre au point une politique de diffusion de l'information et de transparence applicable au niveau de l'entreprise publique**

Pour assurer une diffusion de l'information et une transparence correctes à l'échelon de chaque entreprise publique, l'État actionnaire doit commencer par mettre au point une politique cohérente de diffusion de l'information pour les entreprises de son portefeuille. Cette politique doit identifier les informations à diffuser, les modalités de diffusion et les destinataires de ces informations, ainsi que les procédures visant à assurer la qualité de ces informations.

Pour cela, toute politique de diffusion des informations doit commencer par inventorier les dispositions législatives et réglementaires qui s'y rapportent, ainsi que les pratiques en vigueur en la matière dans les entreprises publiques. Cela permettra d'apprécier si ces dispositions y sont effectivement mises en œuvre et d'évaluer les lacunes de ce dispositif général. À la suite de cette évaluation, le dispositif existant pourra être modifié, adapté ou complété pour couvrir toutes les obligations indispensables recommandées par les Principes et les Lignes directrices de l'OCDE.

Lors de l'évaluation du dispositif législatif et réglementaire, l'État doit s'intéresser prioritairement aux informations significatives, omissions ou déclarations trompeuses qui peuvent avoir un effet sur les décisions économiques prises par les utilisateurs de ces informations. Cela permettra de ne pas imposer d'obligations de diffusion inutiles et assurera que

les entreprises publiques et les entreprises du secteur privé exercent bien leur activité dans les mêmes conditions.

Enfin, lorsqu'il évalue les dispositions législatives et réglementaires applicables à la transparence des entreprises publiques, l'État devra aussi recourir à bon escient aux analyses d'impact de la réglementation (AIR). « *Les AIR peuvent, combinées à la constitution de groupes d'experts et à des consultations axées sur la collecte de données, offrir un moyen d'introduire rigueur, méthode et circonspection dans le processus d'élaboration de règles dans le domaine du gouvernement d'entreprise.* » Cela induit de formuler clairement les objectifs visés par la réglementation tout en examinant systématiquement les autres solutions qui seraient envisageables pour les atteindre. L'analyse coûts/avantages est parfois difficile, surtout dans le domaine de la transparence, mais ce problème peut être surmonté grâce à l'utilisation judicieuse d'indicateurs substitutifs et de techniques qualitatives. L'OCDE a diffusé un manuel utile consacré aux pratiques et expériences menées dans le domaine des AIR pour le gouvernement d'entreprise<sup>1</sup>.

Tableau 5.1. **Indications sur les modalités d'élaboration d'une politique de transparence et de diffusion de l'information par les entreprises publiques**

Principales démarches	Description succincte
Passer en revue les obligations existantes	<p>L'entité actionnaire doit commencer par passer en revue les obligations réglementaires existantes en matière de transparence et de diffusion d'information pour les entreprises publiques.</p> <p>Ces obligations peuvent varier selon la structure juridique des entreprises publiques et reposer sur des textes législatifs ou réglementaires divers, notamment des lois générales, des textes législatifs concernant spécifiquement les entreprises publiques, ainsi que sur le droit général des sociétés ou encore des règlements, principes ou codes spécifiques, etc.</p> <p>Cet exercice n'implique pas seulement d'examiner les différents éléments d'information que les entreprises publiques sont censées diffuser, mais aussi les mécanismes qui sont effectivement en place en leur sein pour mettre en œuvre ces obligation ainsi que l'existence de voies de recours pour les personnes lésées en cas de diffusion d'informations inappropriées ou trompeuses.</p>
Examiner les pratiques effectives des entreprises publiques en matière de diffusion de l'information	<p>Outre l'examen du dispositif législatif et réglementaire, l'entité actionnaire doit également examiner les pratiques effectives des entreprises publiques.</p> <p>Cet examen peut permettre d'identifier les domaines dans lesquels les entreprises publiques ne se conforment pas aux obligations qui leur sont imposées ou ceux dans lesquels elles ont d'elles-mêmes mis en place des pratiques exemplaires allant au-delà de ces obligations.</p>
Identifier les lacunes et les incohérences	<p>Il convient de comparer les obligations de diffusion et de transparence aux recommandations contenues dans les Lignes directrices et les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, ainsi qu'aux règles d'admission à la cote en vigueur.</p> <p>À l'aide de cette comparaison et de l'examen des pratiques effectives des entreprises publiques, les entités actionnaires pourront identifier les incohérences et les lacunes du dispositif législatif et réglementaire.</p>

Tableau 5.1. **Indications sur les modalités d'élaboration d'une politique de transparence et de diffusion de l'information par les entreprises publiques (suite)**

Principales démarches	Description succincte
Adapter et compléter le dispositif de transparence et de diffusion de l'information en vigueur	<p>Après avoir examiné les dispositions législatives et réglementaires et les pratiques en vigueur, l'entité actionnaire pourrait prendre les mesures suivantes pour compléter l'ensemble des obligations de transparence et d'information imposées aux entreprises publiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Proposer une modification des dispositions législatives et réglementaires en vigueur.</li> <li>● Élaborer de nouvelles règles spécifiques englobant à la fois les obligations existantes et certaines obligations supplémentaires et nécessaires.</li> <li>● Mettre au point des principes, lignes directrices ou code qui viendraient compléter le dispositif existant et imposeraient ou favoriseraient la mise en œuvre de pratiques exemplaires par chaque entreprise publique (voir encadré 5.1).</li> </ul> <p>Lors de l'examen de ces différents types d'instruments, l'entité actionnaire doit tenir pleinement compte de leurs points forts et de leurs points faibles respectifs, notamment leurs possibilités de mise en œuvre, d'adaptation, etc.</p>
Organiser des consultations à bon escient	<p>Quel que soit le type d'instrument choisi, il convient d'organiser des consultations ciblées et structurées lors de l'examen du dispositif législatif et réglementaire.</p> <p>Devront être notamment associés à ces consultations les dirigeants et les administrateurs des entreprises publiques, les autorités de tutelle, les associations commerciales concernées, les parlementaires, les parties prenantes, etc. En ce qui concerne les principes ou codes, les principaux intervenants pourraient par ailleurs jouer un rôle de premier plan dans leur élaboration.</p>
Utiliser à bon escient les AIR	<p>À chaque fois que cela est possible, l'État doit procéder à des analyses d'impact de la réglementation pour étayer par des éléments factuels les modifications législatives ou réglementaires préconisées.</p> <p>Pour cela, il sera nécessaire de préciser les objectifs visés par la réglementation, de réfléchir à des solutions alternatives et de comparer les coûts et avantages respectifs de chaque approche. Ce faisant, il sera utile de s'appuyer sur les instructions déjà existantes en la matière<sup>1</sup>.</p>
Faire connaître le nouveau dispositif	<p>L'entité actionnaire ne doit pas ménager ses efforts pour faire connaître le nouveau dispositif de transparence imposé aux entreprises publiques. Ce faisant, il doit cibler les entreprises publiques et les institutions concernées, le grand public et les médias. Il doit veiller à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● assurer que les entreprises publiques comprennent bien toutes les obligations qui leur sont imposées ainsi que les raisons sous-jacentes justifiant la diffusion de ces informations ;</li> </ul>

Tableau 5.1. **Indications sur les modalités d'élaboration d'une politique de transparence et de diffusion de l'information par les entreprises publiques (suite)**

Principales démarches	Description succincte
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● donner aux parlementaires la possibilité de faire le point sur leurs propres attentes dans ce domaine et de comprendre mieux le rôle actif qu'ils pourraient jouer dans le dispositif de responsabilisation des entreprises publiques ;</li> <li>● mieux informer le grand public et les médias sur ce que l'on attend des entreprises publiques en matière de diffusion de l'information.</li> </ul>
Donner les conseils appropriés	<p>Lorsque cela est nécessaire, l'entité actionnaire doit également donner aux entreprises publiques des conseils pour leur permettre de respecter dans les domaines sensibles le nouveau dispositif.</p> <p>Ces conseils doivent se rapporter aux aspects :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● pour lesquels de nouvelles obligations ont été ajoutées,</li> <li>● pour lesquels la mise en œuvre des obligations existantes était lacunaire,</li> <li>● particulièrement préoccupants ou complexes.</li> </ul>
Mettre au point des mécanismes spécifiques et adaptés pour favoriser le contrôle de la mise en œuvre du dispositif	<p>Outre l'introduction du nouveau dispositif, l'entité actionnaire doit mettre en place des mécanismes particuliers pour assurer, favoriser et renforcer la mise en œuvre des obligations de transparence imposées aux entreprises publiques et vérifier qu'elles s'y conforment. Ces mécanismes sont traités plus en détail dans la section 5.3.</p>

1. Voir note 28, *Vers une meilleure réglementation du gouvernement d'entreprise : Expérience de la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation*, OCDE (2008), à paraître.

#### Encadré 5.1. **Lignes directrices concernant l'information transmise à l'extérieur par les entreprises publiques en Suède**

Le gouvernement suédois a adopté, le 29 novembre 2007, les lignes directrices relatives à l'information publiée par les entreprises publiques, qui complètent et étendent les lignes directrices précédemment adoptées en 2002. Les entreprises publiques doivent remettre leurs rapports, conformément à ces lignes directrices, au plus tard à compter de l'exercice débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et couvrant cet exercice.

« Dans les cas où l'État est l'un des propriétaires conjoints de l'entreprise, le gouvernement, entend, en concertation avec l'entreprise et les autres propriétaires, faire le nécessaire pour que ces lignes directrices soient appliquées dans les entreprises conjointement détenues. La mise en œuvre de ces lignes directrices se fonde sur le principe "se conformer ou se justifier" qui signifie qu'une entreprise peut s'en écarter si elle peut clairement s'en expliquer ou s'en justifier. De cette façon, les lignes directrices peuvent s'appliquer à toutes les entreprises, quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité, sans renoncer à l'objectif principal visé par la présentation d'états financiers et de rapports. Dans le rapport annuel, les conseils d'administration doivent décrire les modalités de mise en œuvre des lignes directrices dans leur entreprise durant l'exercice écoulé et commenter toute exception à ces dispositions. »

« Les conseils d'administrations des entreprises publiques sont responsables de la présentation d'états financiers et de rapports conformes aux lignes directrices adoptées. Les dispositions

### Encadré 5.1. Lignes directrices concernant l'information transmise à l'extérieur par les entreprises publiques en Suède (suite)

réglementaires auxquelles les entreprises sont soumises sont modifiées et mises à jour en permanence. Les entreprises publiques sont tenues de se tenir informées de toute évolution et modification de la législation, des normes et des recommandations applicables. Les conseils d'administration doivent en suivre l'évolution et décider, dans les meilleurs délais, des mesures qu'il convient de prendre à la suite des modifications intervenues. »

	Informations financières	Informations non financières	
<b>Motifs</b>	Suivre et évaluer l'évolution de la situation financière des entreprises	Suivre et évaluer l'évolution du dispositif de gouvernement d'entreprise des entreprises, leurs programmes de développement durable et leurs performances concernant l'exécution de missions d'intérêt général.	
<b>Source</b>	Législation et normes	Lignes directrices	Décision du propriétaire de l'entreprise
<b>Principes fondamentaux</b>	IFRS	Code de bonne conduite GRI	Décision de l'assemblée générale des actionnaires (instructions du gouvernement) (décisions du Riksdag)
<b>Diffusion annuelle</b>	Rapport d'activité général Rapport annuel en fin d'exercice	Rapport sur le développement durable Rapport de contrôle interne	Rapport sur l'exécution des missions d'intérêt
<b>Intermédiaire</b>	Rapports trimestriels	Principaux ratios	
<b>En temps réel</b>	Communiqués de presse spéciaux/actions d'information ponctuelles Ouverture en direction du public et des médias		

Source : Ministère suédois de l'Environnement, Lignes directrices pour la publication d'informations sur les entreprises publiques, 2007.

### 5.3. Contrôler la mise en œuvre de la politique par les entreprises publiques et encourager les pratiques exemplaires

Une fois la politique de transparence et de diffusion de l'information en place, l'État doit s'assurer qu'elle est bien mise en œuvre par chaque entreprise publique.

Les entités actionnaires doivent prendre l'initiative d'informer elles-mêmes les entreprises publiques des obligations d'information et de transparence qui leur sont imposées. Elles peuvent commencer par mettre en œuvre une stratégie active pour les informer des obligations spécifiques qui leur sont imposées et des raisons qui les justifient. Elles pourront aussi leur donner certaines orientations dans ce domaine au moyen de manuels ou de séminaires et de formations s'y rapportant spécifiquement.

Les entités actionnaires peuvent aussi encourager les entreprises publiques à respecter des pratiques exemplaires alors même qu'elles ne sont pas obligatoires, par exemple en matière de diffusion d'informations sur des questions environnementales, sociales ou des questions économiques plus larges.

Des initiatives et des dispositifs spécifiques peuvent être mis en place pour favoriser et assurer une meilleure diffusion de l'information. On pourrait par exemple organiser des réunions ouvertes au grand public sur le modèle des AGA ou encore décerner des prix spéciaux, organiser des séminaires sur ce thème, etc. (cf. encadré 5.2).

L'entité actionnaire doit également mettre au point des mécanismes pour mesurer ou évaluer la mise en œuvre des obligations d'information par les entreprises publiques et en rendre compte.

### Encadré 5.2. Critères concernant les informations sur la performance pour le Prix d'excellence des rapports annuels des sociétés d'État au Canada

Les critères pour le Prix d'Excellence concernent notamment les informations sur les objectifs, les stratégies, les cibles et le rendement :

- Les objectifs sont clairs et détaillés de façon appropriée. Ils comprennent les objectifs commerciaux, d'intérêts public et financiers. Dans la mesure du possible, ils sont mesurables. Les changements importants apportés aux objectifs de la société, le cas échéant, sont mis en relief et les solutions retenues pour les objectifs incompatibles sont expliquées.
- Les liens entre le résumé du plan d'entreprise (ou le rapport annuel précédent dans le cas des sociétés d'État qui ne sont pas tenues par la loi de préparer un résumé de plan d'entreprise distinct) et le rapport annuel sont clairs. Les chiffres prévus utilisés dans l'analyse financière sont conformes à ceux du plan d'entreprise ou la différence entre les deux séries de chiffres est expliquée.
- Le rendement de la société est comparé à chaque objectif énoncé pour ce qui est des extrants, des conséquences ou des effets secondaires.
- L'information sur le rendement, y compris l'information financière et non financière (soumise de préférence à une forme quelconque de validation extérieure), présente clairement les résultats par rapport aux cibles. Les chiffres sur les résultats réels utilisés dans l'analyse financière sont conformes à ceux qui sont présentés dans les états financiers vérifiés ou la différence entre les deux séries de chiffres est expliquée.
- La société évalue son rendement par rapport à ses objectifs d'intérêt public.

Source : Vérificateur général du Canada, Prix d'excellence des rapports annuels de sociétés d'État, [www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/98award\\_f.htm](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/autres.nsf/html/98award_f.htm).

Le tableau ci-dessous présente des indications sur les modalités de mise en œuvre effective de la politique de transparence et de diffusion de l'information par les entreprises publiques.

Tableau 5.2. La mise en œuvre et l'encouragement des pratiques exemplaires

Principales démarches	Description succincte
Mettre à jour les entreprises publiques concernant les obligations de transparence et d'information qui leur sont imposées	<p>Les entités actionnaires doivent soutenir les efforts menés par les entreprises publiques pour se mettre à jour concernant les obligations de transparence et d'information qui leur sont imposées.</p> <p>Pour cela, elles pourraient publier sur leurs sites Internet des informations complètes et à jour sur les obligations législatives et réglementaires en vigueur. Elles devraient aussi diffuser des documents de synthèse clairs contenant des références utiles et expliquant les raisons justifiant ces obligations.</p> <p>Elles peuvent désigner des interlocuteurs au sein des entreprises publiques, qu'elles rencontreront à intervalles réguliers pour les tenir au courant de toute évolution concernant les obligations d'information. Ces rencontres permettront aussi de discuter des difficultés particulières que pose la mise en œuvre de ces obligations, de recenser les domaines dans lesquels il serait utile de donner plus de conseils, etc.</p>

Tableau 5.2. **La mise en œuvre et l'encouragement des pratiques exemplaires** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Soutenir les entreprises publiques lors de la mise en œuvre de ces obligations	<p>Si nécessaire, les entités actionnaires pourraient fournir aux entreprises publiques des conseils ciblés sur la mise en œuvre de ces obligations.</p> <p>Elle peut le faire en préparant des documents méthodologiques sur cette question, en organisant des séminaires et des formations traitant spécifiquement de cet aspect, etc.</p>
Encourager les pratiques exemplaires	L'entité actionnaire peut encourager les entreprises publiques à se conformer à des pratiques exemplaires alors même que leur mise en œuvre n'est pas obligatoire.
Mettre en évidence la responsabilité du conseil d'administration	<p>La responsabilité du conseil d'administration concernant le respect des obligations d'information doit être mise en évidence. Cette responsabilité implique que le conseil d'administration doit veiller à la diffusion des informations significatives et à ce que les informations soient communiquées à tous les actionnaires.</p> <p>Le rôle particulier du comité d'audit, s'il existe, doit aussi être précisé, cela afin de renforcer les compétences du conseil d'administration et de l'aider à exercer ses responsabilités fondamentales en la matière, étant entendu que ces responsabilités relèvent en dernier ressort du conseil d'administration réuni en séance plénière.</p>
Organiser des réunions publiques sur le modèle des AGA	En ce qui concerne les entreprises publiques intégralement détenues par l'État, l'entité actionnaire pourrait organiser des réunions publiques qui auraient le même rôle que les AGA et permettraient au grand public de demander des comptes à la direction et au conseil d'administration des entreprises publiques. Ces réunions publiques seraient ouvertes à tous, sur inscription préalable.
Créer un prix de la transparence pour les entreprises publiques	<p>L'un des mécanismes classiques pour assurer la mise en œuvre des obligations d'information consiste à mettre en compétition les entreprises en décernant des prix récompensant l'excellence de leur communication financière (voir encadré 5.9).</p> <p>L'entité actionnaire ou toute autre institution concernée pourrait créer des prix de la transparence spécifiquement destinés aux entreprises publiques. Elle pourrait aussi les encourager à briguer, elles-aussi les prix déjà décernés dans ce domaine aux sociétés cotées, comme les prix du meilleur rapport annuel, etc.</p>
Évaluer la mise en œuvre de ces obligations	<p>Pour évaluer si ces obligations sont effectivement mises en œuvre, l'entité actionnaire peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Vérifier directement si les informations rendues publiques par les entreprises publiques sont bien conformes aux obligations législatives et réglementaires en vigueur.</li> <li>● Évaluer, par le biais d'enquêtes, dans quelle mesure les entreprises publiques respectent effectivement ces obligations.</li> </ul>

Tableau 5.2. **La mise en œuvre et l'encouragement des pratiques exemplaires** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Rendre compte du respect des obligations d'information par les entreprises publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Lors des examens périodiques de performances, inclure des questions ou des indicateurs se rapportant spécifiquement à ces obligations.</li> <li>● Demander à des conseillers extérieurs, des experts ou des agences de notation d'évaluer à intervalles réguliers le respect de ces obligations par les entreprises publiques.</li> </ul> <p>Ces mesures pourraient être complétées par une évaluation « subjective » des participants du marché concernant la transparence des entreprises publiques.</p> <p>En tout état de cause, il conviendra de faire une distinction, lors de l'évaluation, entre les exigences obligatoires et les exigences facultatives.</p> <p>Afin de rendre compte du respect des obligations d'information par les entreprises publiques, les entités actionnaires peuvent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Faire état, dans leur rapport annuel agrégé, de la manière dont les entreprises publiques respectent les principales obligations d'information et de transparence qui leur sont imposées, et notamment de la qualité et de la ponctualité de la publication de leurs rapports annuels.</li> <li>● Publier des informations à cet égard sur leur site Internet, qui comportera un lien vers le site d'information de l'entreprise publique concernée.</li> <li>● Transmettre au Parlement un document de synthèse sur la manière dont les entreprises publiques respectent les obligations d'information et de transparence qui leur sont imposées.</li> </ul>

#### 5.4. Veiller au traitement équitable des actionnaires minoritaires par les entreprises publiques

Les Lignes directrice soulignent qu'il importe que l'État actionnaire veille au traitement équitable de tous les actionnaires par les entreprises publiques. Compte tenu de sa capacité à dominer les AGA, à contrôler les nominations au conseil d'administration, et à poursuivre certains objectifs de politique publique au détriment des actionnaires minoritaires, il est difficile, mais aussi crucial que l'État « se comporte de manière exemplaire et respecte les meilleures pratiques en matière de traitement des actionnaires minoritaires ». *Se bâtir une réputation d'actionnaire transparent, prévisible et efficace aura un impact sur la capacité future de l'État à attirer des financements extérieurs ainsi que sur la valorisation des entreprises publiques.*

Pour assurer le traitement équitable des actionnaires minoritaires, les Lignes directrices recommandent que « l'État et les entreprises publiques doivent reconnaître les droits de tous les actionnaires et, conformément aux Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE, veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable et d'un accès équivalent aux informations sur l'entreprise » (Ligne directrice III). Les Principes de l'OCDE affirment que « les actionnaires minoritaires doivent être protégés contre les actes abusifs commis directement ou indirectement par les actionnaires de contrôle ou dans leur intérêt, et disposer de voies de recours efficaces ». Les Principes bannissent aussi les opérations d'initiés et les relations abusives avec des parties liées et proposent de recourir à des droits de préemption

et à des majorités qualifiées pour certaines décisions des actionnaires à titre de protection des actionnaires minoritaires.

Au niveau de chaque entreprise, les Lignes directrices recommandent d'« assurer à tous les actionnaires une très grande transparence » (Ligne directrice III.B) et d'« élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires » (Ligne directrice III.C). La participation des actionnaires minoritaires aux assemblées générales doit aussi être facilitée (Ligne directrice III.D).

Pour garantir le respect des recommandations concernant la protection des actionnaires minoritaires qui sont contenues dans les Principes et Lignes directrice de l'OCDE, l'État actionnaire doit mettre au point une politique claire concernant le traitement des actionnaires minoritaires par les entreprises publiques, tout en s'assurant que les entreprises publiques la mettent effectivement en œuvre et en les encourageant à adopter des pratiques exemplaires concernant la nomination des administrateurs, la participation aux assemblées générales des actionnaires et la diffusion des informations à tous les actionnaires.

L'État doit aussi préciser, en tant qu'actionnaire dominant, sa propre politique en ce qui concerne le traitement des autres actionnaires et la communication d'informations vis-à-vis d'eux (cf. présentation de la politique de la Norvège, encadré 5.3). Cela signifie notamment qu'il consultera, comme il se doit, les autres actionnaires significatifs ou les actionnaires minoritaires avant que le conseil d'administration ou les AGA ne prennent des décisions importantes, même lorsqu'il est mesuré d'assurer sa domination dans le cadre du processus formel de vote. Cela signifie aussi qu'il doit être clair sur les objectifs qu'il vise en tant qu'actionnaire et ainsi que sur les objectifs spécifiques assignés à l'entreprise publique (voir chapitre 1. sections 1.3 et 1.6), qu'il

### **Encadré 5.3. Traitement équitable en matière d'accès aux informations et réglementation de la diffusion d'informations privilégiées en Norvège**

L'exercice des droits d'actionnaire de l'État s'inscrit dans le cadre de la loi relative au marché et aux valeurs boursières, notamment en ce qui concerne le traitement équitable de tous les actionnaires. Aux termes du premier paragraphe de la section 23-8 de la réglementation boursière, il est interdit à toute entreprise de pratiquer une discrimination non justifiée entre ses différents actionnaires. Dans ces conditions, le ministère de tutelle bénéficie, en temps normal, des mêmes informations que les autres actionnaires.

Cependant, une société peut avoir un motif légitime pour fournir à certains actionnaires, et à ses principaux actionnaires en particulier, davantage d'informations qu'elle ne diffuse aux autres actionnaires et au marché. L'une de ces raisons peut être liée aux pourparlers préliminaires engagés dans le cadre d'une prochaine augmentation de capital, aux négociations relatives à une fusion, à une décision de cession de certaines activités et à toute décision du même ordre qui nécessite un vote à la même majorité que celle nécessaire à l'amendement des statuts, conformément à la loi sur les sociétés anonymes. Les actionnaires autorisés à recevoir ce type d'informations sont soumis à une interdiction d'opérations sur leurs titres aux termes de la section 2-1, jusqu'à ce que ces informations aient été rendues publiques ou aient été portées à la connaissance du marché.

Conformément à la réglementation boursière, l'entreprise doit obtenir un engagement de non divulgation et de conservation des titres en cas de diffusion d'informations confidentielles à des tiers (section 5.1). La société émettrice doit ensuite en notifier l'autorité boursière concernée. Ces déclarations ne sont transmises à la bourse que si elle en fait la demande.

Source : Ministère suédois du Commerce et de l'Industrie, *Politique actionnariale de l'État*, 2007, p.55.

**Tableau 5.3. Principales démarches à suivre ou mesures à prendre pour assurer un traitement équitable de tous les actionnaires des entreprises publiques**

Principales démarches	Description succincte
Élaborer une politique claire concernant le traitement équitable de tous	<p>En tant qu'actionnaire significatif, l'État doit « se brider lui-même » et élaborer une politique claire concernant le traitement équitable de tous les actionnaires (voir encadré 5.10).</p> <p>Cette politique doit doter tous les actionnaires d'un ensemble cohérent réunissant les mécanismes généralement mis en place pour empêcher les actes abusifs commis à l'encontre des actionnaires minoritaires par le conseil d'administration, la direction ou les actionnaires de contrôle de l'entreprise. Au nombre de ces mécanismes peuvent figurer le fait de recourir à des droits de préemption et à des majorités qualifiées pour certaines décisions, la possibilité pour les actionnaires minoritaires de convoquer une assemblée générale, d'être représentés au conseil d'administration, de disposer de voie de recours, etc.</p> <p>Cette politique doit trouver un équilibre raisonnable entre les mécanismes de protection <i>ex ante</i> et <i>ex post</i> en prenant dûment en compte les caractéristiques juridiques du pays concerné. Elle doit être au moins aussi protectrice que les dispositions législatives ou réglementaires destinées à protéger les actionnaires minoritaires des entreprises cotées.</p> <p>Tous les éléments pertinents de cette politique doivent figurer dans éventuels code de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques ainsi que dans la stratégie actionnariale de l'État. Ils doivent aussi être inscrits dans la charte de chaque entreprise publique.</p> <p>Une solution simple et efficace consiste à soumettre toutes les entreprises publiques aux dispositions du droit général des sociétés, aux règles d'admission à la cote, aux codes de gouvernement d'entreprise applicables aux entreprises du secteur privé, notamment quand ces dispositions sont destinées à assurer le traitement équitable des actionnaires minoritaires. Si cette solution est impossible, l'État peut négocier, avec les autres actionnaires, des dispositions renforcées en termes de protection des droits des actionnaires minoritaires, allant au-delà de la réglementation appliquée aux sociétés cotées en bourse.</p>
Adopter une stratégie de communication active	<p>Cette politique doit faire l'objet d'une communication active auprès de toutes les entreprises publiques, du marché et des parties prenantes. Elle est nécessaire pour asseoir la confiance dans l'État actionnaire et assurer qu'il est considéré comme un actionnaire équitable et prévisible.</p> <p>Cette communication sera facilitée si les éléments importants de cette politique sont inscrits dans la stratégie actionnariale de l'État et dans le code de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.</p>

**Tableau 5.3. Principales démarches à suivre ou mesures à prendre pour assurer un traitement équitable de tous les actionnaires des entreprises publiques (suite)**

Principales démarches	Description succincte
Encourager la représentation des actionnaires minoritaires au conseil d'administration	<p>L'État doit mettre en place des procédures de nomination favorisant d'avantage la représentation des actionnaires minoritaires au conseil d'administration, comme les droits de vote cumulatifs, par exemple.</p> <p>L'État pourrait aussi conclure des contrats avec les actionnaires, assurant la représentation des actionnaires minoritaires au conseil d'administration.</p> <p>Les actionnaires minoritaires pourraient aussi être représentés au comité de nomination des administrateurs.</p>
Affirmer le devoir de loyauté des administrateurs des entreprises publiques	<p>Le dispositif législatif et réglementaire applicable aux entreprises publiques doit fermement énoncer et clairement affirmer que les administrateurs, lorsqu'ils sont nommés par l'État, sont tenus à un devoir de loyauté envers l'entreprise publique elle-même et envers tous ses actionnaires et non envers l'État.</p> <p>Il s'agit là d'une condition indispensable pour empêcher les actes abusifs à l'encontre des actionnaires minoritaires et pour leur permettre d'exercer, le cas échéant, des recours <i>ex post</i>.</p>
Encourager la participation active des actionnaires minoritaires aux assemblées générales	<p>La participation active des actionnaires minoritaires aux assemblées générales pourrait être encouragée, au sein de chaque entreprise publique, par le biais de mécanismes permettant le vote <i>in absentia</i> et en développant le recours aux outils électroniques pour réduire les frais qui en résultent.</p> <p>On pourrait aussi mettre en place des mécanismes facilitant la participation des salariés actionnaires, par exemple grâce à la collecte de leurs votes par procuration.</p>
Encourager les entreprises publiques à adopter une politique de communication active en direction de tous les actionnaires	<p>L'entité actionnaire doit imposer à toutes les entreprises publiques partiellement détenues de connaître leurs actionnaires minoritaires et de les tenir dûment informés, en temps opportun et de manière systématique, des événements marquants, conformément aux pratiques que doivent observer les entreprises cotées.</p> <p>À cet égard, une bonne pratique serait que les entreprises publiques organisent activement des consultations avec les actionnaires minoritaires pour traiter de problèmes précis.</p>
Empêcher l'utilisation abusive d'informations par les entités actionnaires	<p>Des mécanismes et procédures spécifiques doivent être mis au point pour les entreprises publiques non cotées mais partiellement détenues pour assurer que les entités actionnaires n'utilisent pas de manière abusive les informations qu'elles recueillent en tant qu'actionnaire de contrôle ou significatif.</p>

laisse le conseil d'administration assumer ses responsabilités une fois qu'ont été définis les objectifs de l'entreprise et qu'il ne s'ingère pas dans la gestion de l'entreprise (Ligne directrice II.B et II.C). Enfin, il ne doit pas utiliser de manière abusive, au détriment d'autres actionnaires, les informations qu'il obtient en tant qu'actionnaire dominant ou des autres fonctions qu'il exerce vis-à-vis d'une entreprise publique donnée. Il est nécessaire d'opérer une distinction claire entre les différentes fonctions de l'État (Ligne directrice I.A.). Le traitement équitable de tous les actionnaires rend donc indispensable la mise en œuvre effective de Lignes directrices qui ne concernent pas directement ou essentiellement la diffusion d'information et la transparence.

### **5.5. Mettre au point un dispositif approprié pour traiter les transactions avec des parties liées**

Les transactions abusives avec des parties liées sont souvent citées comme l'une des plus graves infractions aux pratiques exemplaires de gouvernement d'entreprise dans le monde. Ces opérations sont utilisées par les actionnaires de contrôle et par des intervenants intérieurs à l'entreprise comme un mécanisme destiné à soustraire des avantages à titre privé au détriment des autres actionnaires. À cet égard, les Principes de l'OCDE précisent qu'il est indispensable que l'entreprise « diffuse au marché toutes les informations relatives aux transactions significatives effectuées avec des parties liées (informations globales ou individualisées), et indique notamment si elles ont été réalisées dans le respect du principe de pleine concurrence et aux conditions normales du marché ».

Dans de nombreux pays, la divulgation et l'approbation des opérations avec des parties liées sont une obligation juridique. Les International Accounting Standards (norme IAS 24) donnent aussi des indications en vue d'assurer que les informations financières contiennent bien toutes les informations qui sont nécessaires pour attirer l'attention sur le fait que les états financiers n'ont pas été affectés par la présence de parties liées et par les transactions effectuées avec ces parties. Cela étant, même si le dispositif réglementaire est satisfaisant, il reste difficile à appliquer, de même que les sanctions prévues. Dans bien des cas, il est difficile de déceler une telle opération et encore plus d'apporter la preuve de l'acte abusif.

En ce qui concerne les entreprises publiques, la définition courante de la notion de parties liées peut être considérée comme trop large, puisqu'elle inclut « les entités qui contrôlent l'entreprise ou sont sous le contrôle commun de l'entreprise, les actionnaires significatifs, y compris les membres de leur famille et le personnel de direction de l'entreprise ». Il peut être difficile de savoir si les contreparties de l'opération sont effectivement liées, du fait qu'elles se trouvent également sous le contrôle de l'État. C'est notamment le cas dans les pays où l'actionnariat public est très répandu. De plus, les coûts liés à la diffusion de toutes les informations se rapportant aux opérations avec des parties liées peuvent être excessifs par rapport aux avantages qui en découlent. Enfin, même dans le cas d'opérations de ce type de grande ampleur, il peut être également difficile de savoir si les opérations en question sont abusives, surtout lorsqu'il n'existe pas de prix de marché. L'une des questions essentielles est de savoir si la relation en question aboutit à une modification des conditions en vigueur pour les parties (voir encadré 5.4).

Cela explique pourquoi une modification de la norme IAS 24 concernant le contrôle exercé par l'État est à l'étude. Deux entités ne peuvent être considérées comme liées du simple fait que le même État exerce sur elles une influence notable. Une approche reposant sur un indicateur a été envisagée pour déterminer si une exemption pouvait être prévue pour les entités contrôlées par l'État ou sur lesquelles l'État exerce une influence notable. Cela dit, l'exercice effectif d'une influence par l'État exclurait l'application de cette exemption (voir encadré 5.5).

#### Encadré 5.4. **Raisons justifiant une modification de la norme IAS 24 « informations relatives aux parties liées », portant sur les entités contrôlées par l'État**

Les principaux motifs de préoccupation concernant les obligations d'information pour les entités contrôlées par l'État sont liées au fait que :

- a) pour une entité contrôlée par l'État, il est extrêmement coûteux, sinon impossible, de connaître toutes les parties qui lui sont apparentées. Cette identification lui impose des efforts considérables, et l'exactitude en sera limitée du fait des difficultés pratiques. Cela pourra donner lieu à des communications incomplètes et donc au non respect de la norme IAS 24.
- b) Le nombre d'opérations à divulguer pourrait être excessif et pourrait impliquer, dans certains cas, de divulguer une importante fraction de toutes les opérations réalisées par l'entreprise. Ainsi, il pourra être nécessaire de recenser les achats, ventes, dépôts d'espèces, etc. comme des opérations avec les parties liées.

Il s'agit d'un problème présent dans le monde entier, mais qui n'est pas toujours traité de la même façon dans la pratique. Certaines entités divulguent des informations exhaustives sur toutes les opérations « dont elles ont connaissance » réalisées avec toutes les parties liées « identifiables ». En revanche, d'autres entités font état du fait qu'elles sont une entité contrôlée par l'État, tout en ajoutant que leurs administrateurs/leur direction ne considèrent pas les opérations réalisées avec d'autres entités contrôlées par l'État comme des opérations avec des parties liées. Du fait de cette divergence, il est difficile de faire une comparaison entre les différentes entités.

Source : *Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures*, IASB, septembre 2007.

#### Encadré 5.5. **IAS 24/Contrôle exercé par l'État et définition de la notion de partie liée**

**Synthèse :** en septembre 2006, le Conseil des normes comptables internationales (IASB) a convenu de proposer qu'une exemption soit accordée aux entités qui se trouvent être des parties liées du simple fait que l'État exerce sur elles un contrôle conjoint. Cela étant, le Conseil a fait remarquer que si certains éléments indiquent que des opérations ou des circonstances peuvent donner à penser que des informations sur la relation en question doivent être fournies, alors l'entité déclarante ne sera pas exemptée de l'obligation d'information qui lui incombe.

Le Conseil a proposé une liste d'indicateurs d'influence et notamment : a) le fait que l'État donne des instructions aux entités ou qu'il les contraint à agir d'une certaine façon ; b) le fait que les parties réalisent entre elles des opérations à des prix qui ne sont pas ceux du marché (autrement qu'en vertu d'une réglementation) ; c) l'utilisation de ressources partagées ; d) la présence d'administrateurs communs aux deux entités sous contrôle de l'État et e) le fait que les entités sous contrôle conjoint de l'État réalisent entre elles des opérations économiquement significatives.

Cette liste n'est pas exhaustive et certains autres indicateurs pourraient obliger une entité à fournir des informations sur les relations et les opérations avec des parties liées. On entend ici par État l'administration nationale, régionale ou locale.

##### **Proposition de texte modifié de la norme IAS 24 :**

17A : Une entité déclarante réunit les conditions d'exemption des obligations d'information prévues à l'article 17 concernant sa relation avec une autre entité : si a) l'autre entité n'est une partie liée à l'entité déclarante que parce que l'entité déclarante est sous le contrôle ou sous l'influence notable d'un État et que cette autre entité est sous le contrôle ou sous l'influence notable du même État et b) qu'il n'existe pas d'indicateur que l'entité déclarante exerce une influence sur cette autre entité ou est sous l'influence de cette autre entité.

### Encadré 5.5. **IAS 24 24/Contrôle exercé par l'État et définition de la notion de partie liée** (suite)

17B : Les indicateurs d'influence cités à l'article 17 17A(b) sont présents lorsque les parties liées : a) ont effectué entre elles des opérations à des prix qui ne sont pas ceux du marché (autrement qu'en vertu d'une réglementation) ; b) partagent des ressources ; ou c) ont réalisé entre elles des opérations économiquement significatives.

17C : Le fait que l'État donne aux parties liées des instructions ou les contraints à agir d'une certaine façon peut indiquer qu'il existe une influence au sens de l'article 17A(b). De plus, la présence d'administrateurs communs à l'entité déclarante et à l'autre entité peut induire que leurs résultats opérationnels ou leur situation financière seront affectés par la relation entre ces deux entités. Les entités doivent se demander si le fait que l'État leur donne des instructions ou les contraint à agir d'une certaine façon, ou la présence d'administrateurs communs peuvent indiquer qu'une influence existe, au sens de l'article 17A(b).

17D : La liste des indicateurs d'influence mentionnés aux articles 17B et 17C n'est pas exhaustive. Une entité déclarante peut identifier d'autres facteurs ou circonstances donnant à penser qu'elle pourrait exercer une influence sur la partie liée ou être sous l'influence de la partie liée. L'entité déclarante serait dès lors tenue de se conformer aux obligations prévues par l'article 17.

17E : Lorsqu'il n'existe pas d'indicateur que l'entité déclarante a exercé une influence sur, ou est sous l'influence de, toute autre entité se trouvant sous le contrôle ou l'influence notable de l'État, au sens de l'article 17A, elle doit faire une déclaration en ce sens. Lorsqu'une entité déclarante ne réunit pas les conditions d'exemption prévues à l'article 17A, elle doit alors satisfaire à toutes les obligations d'information que lui impose cette norme pour la partie liée concernée.

Source : *Amendments to IAS 24 Related Party Disclosures*, IASB, septembre 2007.

L'État, en tant qu'actionnaire significatif mais aussi d'une manière générale en tant qu'administrateur, doit faire en sorte que les entreprises publiques ne réalisent pas d'opérations abusives avec les parties apparentées. À cette fin, il pourrait élaborer une politique claire à cet égard et donner aux entreprises publiques des indications précises pour assurer qu'elles identifient correctement ces opérations, qu'elles prennent les bonnes décisions à cet égard et quelles divulguent comme il convient les informations s'y rapportant. Enfin, l'entité actionnaire pourrait aussi encourager les ouvriers de portes et les médias à faire le nécessaire pour identifier et divulguer les opérations abusives (voir encadré 5.6).

### Encadré 5.6. **Réglementation sur les transactions avec des parties liées au sein des entreprises publiques en Italie**

S'agissant des transactions avec des parties liées, les entreprises publiques italiennes doivent respecter les mêmes règles que les sociétés du secteur privé, édictées par le code civil et, dans le cas des sociétés cotées, par le TUF (« Testo Unico della Finanza »).

Cette question est traitée dans les rapports annuels, dans les rapports des commissaires aux comptes et, pour les sociétés cotées, dans le rapport semestriel imposé par l'article 2828 du code civil et l'article 154-ter du TUF.

### Encadré 5.6. Réglementation sur les transactions avec des parties liées au sein des entreprises publiques en Italie (suite)

Par ailleurs, selon le code civil (art. 2391-bis), les règles édictées par l'autorité boursière italienne (CONSOB - Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) s'appliquent à toutes les sociétés émettant des actions ou des obligations. Des informations précises doivent être communiquées quant aux caractéristiques des transactions et leur impact économique pour l'entreprise.

Source : Code civil italien et TUF.

Le tableau ci-dessous présente certaines des principales mesures qui pourraient être prises.

Tableau 5.4. Dispositif pour traiter les transactions avec des parties liées

Principales démarches	Description succincte
Définir la notion d'opérations avec des parties apparentées	<p>L'État doit définir clairement ce que les entreprises publiques doivent considérer comme des opérations avec des parties apparentées. Cette définition doit reposer sur la norme IAS 24, et tenir compte des exemptions particulières applicables dans le cas du contrôle exercé par l'État.</p> <p>L'entité actionnaire doit en particulier avoir conscience que, dans le cas où elle donne à l'entreprise publique instruction d'agir d'une certaine façon ou dans celui où les opérations réalisées entre deux entités contrôlées par l'État ne sont pas effectuées au prix du marché, les opérations en question seront considérées comme des opérations entre parties apparentées. Cela vaut aussi dans le cas où des entreprises publiques réalisant ensemble une opération ont des administrateurs communs.</p>
Élaborer une politique claire pour traiter les opérations avec des parties apparentées	<p>Cette politique doit imposer que soient mises en place les procédures de décision nécessaires concernant l'approbation de telles opérations. Cela implique que les administrateurs et les dirigeants des entreprises publiques soient tenus de faire savoir s'ils ont, directement ou indirectement, ou pour le compte d'un tiers, un intérêt significatif dans l'opération. Dans le cas d'une opération entre parties apparentées réalisées entre deux entreprises publiques, les représentants de l'État aux conseils d'administration seront réputés avoir un intérêt significatif. Ces personnes ne pourront prendre part à aucune décision concernant l'opération en question. L'une des possibilités serait d'imposer que les opérations de cette nature soient approuvées par la majorité des actionnaires minoritaires.</p> <p>La politique doit également imposer aux entreprises publiques de respecter les normes applicables relatives à la divulgation d'informations sur les opérations avec les parties liées, renvoyant à la version modifiée de la norme IAS 24 et qui lui sont conformes. Ces normes doivent imposer aux entreprises publiques de rendre compte, dans leurs rapports financiers, de toutes les transactions avec des parties liées (voir exemple de l'Italie, encadré 5.6).</p>

Tableau 5.4. **Dispositif pour traiter les transactions avec des parties liées** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Donner des conseils spécifiques aux entreprises publiques pour assurer qu'elles mettent en œuvre cette politique comme il convient	<p>Cette politique doit purement et simplement proscrire certaines catégories d'opérations avec des parties liées, telles que l'octroi de prêts ou garanties personnels à des administrateurs, des dirigeants et toute autre personne détenant des informations confidentielles, en se fondant sur une estimation correcte de ses coûts et avantages.</p> <p>Des conseils spécifiques doivent être donnés aux entreprises publiques concernant l'identification des parties apparentées concernées et des opérations correspondantes. Ces conseils pourraient indiquer des seuils de déclaration qui seraient fixés en fonction de l'importance de la transaction et qui viseraient à assurer, tout en laissant une certaine latitude, qu'il sera difficile de contourner cette obligation en fragmentant des opérations significatives en opérations de moindre ampleur.</p> <p>Des conseils sur les modalités d'approbation et de diffusion de l'information concernant ces opérations pourraient aussi être donnés, en soulignant que le comité d'audit a pour rôle central d'examiner ces opérations et de veiller à ce qu'elles soient divulguées comme il se doit.</p> <p>Chaque entreprise publique pourrait être encouragée à mettre au point sa propre politique pour contrôler les opérations avec les parties apparentées de sorte que tous les intervenants comprennent bien leurs fonctions et obligations respectives à cet égard.</p>
Encourager la vigilance des ouvriers de portes et des médias	<p>L'entité actionnaire pourrait encourager les contrôleurs externes à faire preuve de vigilance en ce qui concerne la divulgation des opérations avec les parties liées par les entreprises publiques. Le non-respect des normes relatives aux transactions avec les parties liées, et plus particulièrement une transparence insuffisante à ce sujet, doit donner lieu à la formulation d'une opinion avec réserve sur les états financiers.</p> <p>Les médias pourraient aussi jouer un rôle important pour se faire l'écho de ces opérations. Des sessions de formation et d'information pourraient être organisées pour encourager les professionnels concernés à assurer cette médiatisation.</p>

## 5.6. Assurer une diffusion appropriée des informations concernant les relations avec les parties prenantes

Les Lignes directrices recommandent aux entreprises publiques de prendre en compte l'importance des relations avec les parties prenantes dans la construction d'entreprises viables et financièrement saines et de reconnaître pleinement leurs droits tels qu'ils sont définis par la législation ou par convention mutuelle. Les relations avec les parties prenantes sont particulièrement importantes, parce qu'elles peuvent être déterminantes pour la réalisation des éventuelles obligations de service d'intérêt général et parce que dans certains secteurs d'infrastructures, les entreprises publiques peuvent avoir un impact déterminant sur le potentiel de développement économique et sur les collectivités dans lesquelles elles interviennent (Notes explicatives, p. 26).

Les Lignes directrices soulignent aussi que les pouvoirs publics ne doivent pas utiliser les entreprises publiques à des fins qui divergent de celles du secteur privé. Quels que soient les droits accordés aux parties prenantes, l'assemblée générale des actionnaires et le conseil d'administration doivent conserver leurs pouvoirs de décision. En ce qui concerne la transparence et les responsabilités

des entreprises publiques, les Lignes directrices précisent que les éventuels droits spécifiques accordés aux parties prenantes ou l'influence qu'elles peuvent exercer sur le processus de décision doivent être explicites. La divulgation des relations avec les parties prenantes peut également porter sur la diffusion d'informations sur des aspects visés par diverses normes volontaires relatives au développement durable, les lignes directrices de la Global Reporting Initiative par exemple, ou bien venir en complément de celles-ci. On trouvera dans l'encadré 5.7 un exemple d'obligation faite aux entreprises publiques de se reporter à la GRI pour la diffusion d'informations sur le développement durable.

#### **Encadré 5.7. Directives relatives à l'information sur le développement durable en Suède**

En **Suède**, les « Lignes directrices concernant la diffusion d'informations à l'extérieur par les entreprises publiques en Suède » (voir encadré 5.1) imposent aux entreprises publiques de publier des « rapports sur le développement durable ». Conformément aux lignes directrices de la Global Reporting Initiative, ce rapport doit être publié sur le site Internet de chaque entreprise et annexé au rapport annuel de l'entreprise. Il peut soit se présenter sous la forme d'un rapport distinct soit être intégré dans le corps du rapport annuel. Sa qualité doit être examinée par un contrôle indépendant et faire l'objet d'une certification. La date de publication du rapport doit correspondre au cycle de diffusion d'informations prévu pour le rapport annuel.

« D'après les lignes directrices de la GRI, un rapport sur le développement durable doit notamment comporter :

- Un rapport et une brève analyse sur les questions de développement durable jugées importantes (...) et expliquant pourquoi elles le sont.
- Un rapport précis sur les risques et les perspectives en tenant compte des questions de développement durables, et présentant en particulier les risques et perspectives non financiers dont il faut tenir compte pour comprendre l'évolution, les performances et la situation de l'entreprise.
- Un rapport précis sur l'état des relations avec les parties prenantes et du dialogue noué avec elles, en vue de recenser les principaux risques et perspectives et de prendre position à cet égard en tenant compte des questions de développement durable concernant les principales parties prenantes de l'entreprise.
- Un récapitulatif des stratégies de l'entreprise et de la manière dont elle s'adapte aux obligations qui lui incombent en matière de développement durable et exposant comment ces stratégies et cette adaptation ont un impact sur les résultats et la situation de l'entreprise, actuels et futurs.
- Un rapport sur les positions adoptées par l'entreprise dans les documents exposant sa politique et par rapport aux conventions internationales, telles que le Pacte mondial des Nations Unies.
- Un récapitulatif sur l'efficacité du fonctionnement du programme de développement durable détaillant les objectifs, les plans d'action, la répartition des responsabilités, les mesures d'éducation et de formation et les mécanismes de contrôle et d'incitation mis en place pour en assurer le suivi.
- Un rapport précis sur les résultats et les objectifs de l'entreprise, s'appuyant sur un échantillon d'indicateurs de performance. Il doit être complété par des explications, dans le corps du texte, expliquant les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et rendre compte des nouveaux objectifs définis.
- Une présentation des principes comptables précisant les points de départ utilisés pour établir rapport et (son) périmètre ».

*Source : Politique de l'État actionnaire, ministère suédois du Commerce et de l'Industrie, 2007, p.42. Lignes directrices pour la publication d'informations sur les entreprises publiques, ministère suédois de l'Environnement, 2007, pp. 3-4.*

Les Lignes directrices soulignent que les entreprises doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes (Ligne directrice IV.B), notamment les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées, de même que celles auxquelles ont été confiés des objectifs importants de politique publique. Cette obligation de rendre des comptes permet aux entreprises publiques de faire savoir qu'elles s'engagent à coopérer avec les parties prenantes. En adoptant une politique appropriée en matière d'information et de communication, les entreprises publiques gagneront la reconnaissance du public, renforceront la confiance et amélioreront leur réputation. Cette politique leur sera utile pour gérer les risques liés aux attentes des parties prenantes (voir encadré 5.8).

**Encadré 5.8. Directives imposant aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes en Norvège**

En Norvège, la « politique de l'État actionnaire » mentionne certaines obligations précises imposées aux entreprises publiques concernant les relations avec les parties prenantes : « L'État attend des entreprises dans lesquelles il détient une participation qu'elles entretiennent un dialogue ouvert avec leur entourage sur leurs finances, leur responsabilité sociale et les questions d'environnement et qu'elles fassent le nécessaire pour rendre compte de la manière dont elles traitent ces questions dans la pratique et des résultats qu'elles obtiennent. Pour ce faire, les rapports annuels des entreprises ainsi que leur site Internet sont considérés comme de bons vecteurs d'information à cet égard. Les grandes entreprises exerçant des activités à l'étranger doivent envisager de rendre des comptes dans le cadre défini par la "Global Reporting Initiative" ou GRI. Cette norme a reçu un large soutien, notamment celui du Programme des Nations Unies pour l'environnement, le PNUE. »

Source : *Politique actionnariale de l'État*, ministère norvégien du Commerce et de l'Industrie, 2007, p. 42.

Les Lignes directrices recommandent que les entreprises publiques rendent compte des questions relatives aux parties prenantes, notamment les grandes entreprises et celles qui sont cotées et celles auxquelles ont été confiés des objectifs importants de politique publique ou qui se sont vues assigner des obligations de services d'intérêt général, en tenant dûment compte des coûts correspondants. Elles renvoient aux pratiques exemplaires en vigueur et aux lignes directrices récemment élaborées concernant la diffusion d'informations sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Elles appellent également à un contrôle indépendant de ce dispositif d'information, afin d'en renforcer la crédibilité. Enfin, l'État actionnaire pourrait aussi rendre compte, au niveau agrégé, de ses relations avec les parties prenantes et donner ainsi le bon exemple en indiquant clairement sa politique en la matière.

Les Lignes directrices recommandent en outre que les entreprises publiques « soient tenues d'élaborer, d'appliquer et de faire connaître des programmes de respect des codes de déontologie internes » (Ligne directrice IV.C.). Assurer la crédibilité des engagements éthiques et un réel comportement éthique est considéré comme particulièrement essentiel pour les entreprises publiques du fait de l'interaction des objectifs commerciaux et de politique publique qu'elles poursuivent et de l'influence qu'elles peuvent avoir sur les pratiques des entreprises en général. Les parties prenantes sont en outre des composantes importantes des entreprises publiques dont il faut tenir compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des codes. Elles sont aussi les premières à être concernées par les décisions que prend l'entreprise dans ce domaine. L'obligation de rendre compte des relations avec les parties prenantes recouvre donc généralement celle de respecter les codes de déontologie internes de l'entreprise (voir encadré 5.9).

### Encadré 5.9. **Entreprises publiques en Italie : responsabilité sociale de l'entreprise et codes de déontologie**

En tant qu'actionnaire, le ministère de l'Économie et des finances a élaboré des principes et des pratiques exemplaires en matière de gouvernement d'entreprise pour les entreprises publiques cotées et non cotées.

La promotion de la responsabilité sociale de l'entreprise constitue l'un des piliers du modèle de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Ainsi, les plus grandes entreprises publiques italiennes communiquent, dans leurs rapports annuels et dans leur plan d'entreprise, leurs engagements pour la promotion de la responsabilité sociale de l'entreprise et la satisfaction et le développement professionnel de leurs collaborateurs. Certaines sociétés, parmi lesquelles Enel, Eni et Trenitalia (compagnie nationale de chemin de fer), publient chaque année des rapports sur la responsabilité sociale et le développement durable, composés d'indicateurs, d'objectifs et de résultats sur la sécurité, l'environnement et la qualité de service.

Par ailleurs, la plupart des entreprises publiques ont publié des codes de déontologie internes contenant une définition précise de leurs devoirs à l'égard de leurs parties prenantes. Le code de déontologie énonce les principes régissant les relations de la société avec ses parties prenantes, ainsi que ses engagements et ses responsabilités dans le cadre de ses activités et de son fonctionnement.

Le tableau ci-dessous donne des indications sur la manière dont les entreprises publiques peuvent rendre compte effectivement de leurs relations avec les parties prenantes.

**Tableau 5.5. Élaboration de mécanismes efficaces de diffusion d'informations sur les relations entre les entreprises publiques et les parties prenantes**

<b>Principales démarches</b>	<b>Description succincte</b>
Imposer aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes	<p>L'entité actionnaire doit clairement imposer aux entreprises publiques de rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, soit dans leur rapport annuel soit dans un rapport spécial. Cette politique doit être affirmée, par exemple dans la stratégie actionnariale de l'État, un éventuel code de gouvernement d'entreprise ou dans des directives traitant plus précisément de la transparence (voir encadré 5.8).</p> <p>L'entité actionnaire doit définir un seuil et des critères précis déterminant quelles entreprises publiques sont concernées. Devraient notamment être tenues à cette obligation les grandes entreprises et celles qui sont cotées ainsi que celles auxquelles ont été confiés des objectifs de politique publique importants.</p> <p>L'entité actionnaire doit indiquer clairement la teneur des principaux éléments dont les entreprises publiques doivent rendre compte et choisir un cadre de référence normatif précis à respecter en la matière. Il peut s'agir d'une norme nationale applicable ou de normes internationales – ce qui est préférable pour les entreprises publiques exerçant des activités internationales (voir encadré 5.7). Ce faisant, il convient de prendre dûment en compte les coûts correspondants, la pertinence des aspects couverts et l'existence de directives spécifiques visant à en faciliter la mise en œuvre.</p>

Tableau 5.5. **Élaboration de mécanismes efficaces de diffusion d'informations sur les relations entre les entreprises publiques et les parties prenantes** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Assurer que cette obligation couvre aussi l'obligation de respecter le code de déontologie de l'entreprise	Cette obligation de rendre compte doit notamment obliger les entreprises publiques à divulguer des informations sur le respect de leurs propres codes de déontologie internes.
Préciser les responsabilités du conseil d'administration concernant cette obligation	L'entreprise publique doit également indiquer si elle a mis en place des mécanismes permettant de protéger les parties prenantes qui signalent des comportements illicites ou contraires à l'éthique de la part de responsables de l'entreprise comme, par exemple, un accès confidentiel au conseil d'administration ou à une instance de médiation.
Faire réviser les rapports sur les parties prenantes	L'entité actionnaire doit s'assurer que les conseils d'administration des entreprises publiques sont bien informés de leurs responsabilités ayant trait aux questions concernant les parties prenantes et veiller effectivement à ce que à ce que l'entreprise rende des comptes à cet égard, et plus particulièrement les administrateurs nommés par l'État.
Montrer l'exemple en rendant compte au niveau agrégé des relations avec les parties prenantes	Le conseil d'administration des entreprises publiques doit assumer la responsabilité du contenu du rapport relatif aux relations avec les parties prenantes. Pour exercer cette responsabilité, le conseil d'administration doit, à tout le moins, organiser une fois par an une réunion consacrée aux questions relatives aux parties prenantes et examiner et approuver formellement le rapport concernant les relations de l'entreprise avec les parties prenantes. Un comité spécialisé pourrait par exemple se charger de cela si nécessaire, c'est-à-dire lorsque les relations avec les parties prenantes sont considérées comme stratégiques ou lorsqu'elles induisent des coûts ou des risques significatifs.
Encourager les entreprises publiques à rendre compte comme il convient de leurs relations avec les parties prenantes	L'État actionnaire peut également imposer une révision du rapport sur les parties prenantes par des contrôleurs indépendants et, dans la mesure du possible, spécialisés.
	Cet aspect peut être laissé à l'initiative de l'entreprise publique. Cependant, l'État actionnaire pourrait aussi recruter des contrôleurs spécialisés pour réviser les rapports sur les parties prenantes de toutes les entreprises publiques. Cela permettrait d'évaluer les pratiques en vigueur et d'élaborer des directives visant à améliorer la qualité de ces rapports.
	L'État actionnaire devrait rendre compte lui aussi, au niveau agrégé, de ses relations avec les parties prenantes.
	Il pourrait en rendre compte dans le rapport annuel agrégé publié par l'entité actionnaire qui pourrait exposer la politique de l'État en la matière et donner des informations sur les pratiques des entreprises publiques à cet égard.
	L'entité actionnaire pourrait encourager les entreprises publiques à rendre compte comme il convient de leurs relations avec les parties prenantes en prenant une série de mesures précises. Elle pourrait, dans un premier temps, leur donner des directives précises à cet égard. Elle pourrait aussi créer un prix pour récompenser les meilleurs rapports ou inciter les entreprises publiques à briguer certains des prix décernés dans ce domaine (voir encadré 5.3).

Tableau 5.5. **Élaboration de mécanismes efficaces de diffusion d'informations sur les relations entre les entreprises publiques et les parties prenantes** (suite)

Principales démarches	Description succincte
Adopter une stratégie de communication active	L'entité actionnaire pourrait mettre au point une stratégie de communication active concernant les relations avec les parties prenantes de façon à informer les médias sur les politiques menées et sur les pratiques des entreprises publiques dans ce domaine et à les inviter à vérifier comment les entreprises publiques se comportent dans la pratique à cet égard.

**Encadré 5.10. Distinctions spécifiques concernant les relations avec les parties prenantes en France**

En France, un certain nombre d'entreprises publiques développant de bonnes pratiques en matière de diversité des ressources humaines ont été mises en avant par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Dans son rapport de 2006, cette autorité félicitait ainsi l'entreprise Thales pour avoir intégré la diversité dans sa stratégie d'ensemble, Areva pour ses engagements pris concernant l'intégration des personnes handicapées, l'égalité femmes/hommes, l'insertion des jeunes et la formation à la différence, EDF pour sa politique en matière d'égalité des sexes et le suivi de la résorption de l'écart salarial hommes/femmes, La Poste pour la qualité du diagnostic mené pour connaître la situation en matière de diversité, Air France pour avoir réalisé un sondage auprès des salariés sur la diversité, et Aéroports de Paris pour ses efforts de sensibilisation de l'encadrement au thème de la différence. Un nombre croissant de grandes entreprises publiques ont adopté les lignes directrices de la GRI relatives au développement durable, notamment GDF et EDF.

Source : *L'État actionnaire*, 2007, p. 18.

**Note**

1. Pour plus d'indications sur l'utilisation des analyses d'impact de la réglementation en ce qui concerne les questions de gouvernement d'entreprise, voir : *Vers une meilleure réglementation du gouvernement d'entreprise : Expérience de la mise en œuvre de l'analyse d'impact de la réglementation*, OCDE (2008), à paraître.



## Synthèse

Ce Guide est destiné à faciliter l'application pratique des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* (ci-après les « Lignes directrices »). Il vise à assurer dans ces entreprises une grande qualité de transparence et de responsabilisation, socle même de tout régime efficace de gouvernement d'entreprise. Il vise à évaluer les pratiques en vigueur, à en recenser les points forts et les points faibles et à fournir des exemples de modèles qui ont été appliqués avec succès. Il propose différentes options viables en matière d'action publique ainsi qu'une « feuille de route » recensant les mesures pratiques qui pourraient être prises pour faire appliquer les Lignes directrices, en soulignant les difficultés, les risques et les obstacles couramment rencontrés pendant le processus de mise en œuvre. Il contient en outre des exemples illustrant la mise en œuvre de certaines dispositions et pourra servir de référence et de source d'inspiration pour les pouvoirs publics confrontés à des défis similaires.

Ce Guide a été préparé par le Groupe de travail de l'OCDE sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des actifs appartenant à l'État. Il s'inspire aussi fortement des résultats d'une large consultation menée auprès de pays non membres de l'OCDE dans le cadre du Réseau mondial sur la privatisation et le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.

Il s'attache à toutes les recommandations de transparence et de responsabilisation contenues dans les Lignes directrices. Ces recommandations ont été regroupées en cinq grands domaines : la définition d'objectifs, l'examen des performances, la vérification des performances, la publication des performances et la diffusion d'informations par les différentes entreprises publiques.

L'augmentation de la transparence et la responsabilisation sont au cœur des recommandations énoncées dans les Lignes directrices de l'OCDE, selon lesquelles « l'État doit se comporter en actionnaire éclairé et actif [...] de manière à garantir que le gouvernement des entreprises publiques est exercé de façon transparente et responsable, avec tout le professionnalisme et l'efficacité nécessaires. » (Lignes directrices, section 2). Elles donnent corps aux droits des actionnaires en leur fournissant les informations essentielles à leur exercice. Elles constituent également un remède de choix à la fraude et aux manipulations de marché. Enfin, elles sont une condition sine qua non à la confiance du public, qu'elles viennent ainsi conforter. Accroître la transparence et la responsabilité implique de relever des défis complexes, mais il s'agit par ailleurs d'un point de départ efficace à l'approfondissement des réformes en matière de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques. Ce sont là des mesures qui sont faisables du point de vue politique, qui se prêtent à une mise en œuvre progressive et qui peuvent réussir efficacement à mobiliser le soutien en faveur de la poursuite des réformes.

Ce Guide s'adresse principalement aux ministères et autres organismes publics chargés de contribuer à l'effort de réforme. Il peut aussi intéresser les parlements ainsi que les contrôleurs indépendants à la recherche d'un outil pouvant les aider à dresser un état des lieux du dispositif et des pratiques de responsabilisation et de transparence.

Comme les Lignes directrices proprement dites, ce Guide est « axé sur les résultats ». Il n'est pas prescriptif dans ses dispositions spécifiques, car il présuppose qu'il est possible d'atteindre un même résultat par différents moyens. La présence de concurrents, d'actionnaires minoritaires, le statut juridique spécifique de l'entreprise publique concernée, de même que le mode d'organisation de la fonction actionnariale au sein de l'administration de l'État, tous ces éléments peuvent avoir un impact non négligeable sur la manière dont les Lignes directrices pourront être mises en œuvre. Il n'est pas question ici d'un modèle unique qui serait valable dans toutes les situations. Le présent Guide par exemple utilise l'expression « entité actionnaire » pour désigner différents modèles d'actionnariat tels que ceux relevés dans l'étude intitulée *Gouvernance des entreprises publiques : Panorama des pays de l'OCDE* (OCDE, 2005). La plupart des recommandations et des options politiques présentées dans ce Guide concernent en premier lieu des entreprises publiques non cotées. Dès qu'une entreprise publique fait son entrée en bourse, l'État exerce ses droits en tant qu'actionnaire, mais son rôle est néanmoins limité à celui d'un actionnaire de premier plan ou de contrôle. Les mécanismes de marché entrent alors en jeu, de même que la réglementation boursière. Dans ce cas, les normes internationales de transparence et de responsabilité s'appliquent ; toute mesure supplémentaire appliquée par les pouvoirs publics au nom de la transparence devra venir en complément de ces normes, et être en accord avec elles.

## Définition des objectifs

Le processus de responsabilisation peut être grandement facilité par un processus d'étalonnage des performances par rapport à des objectifs clairement fixés. Ceci suppose que les objectifs soient définis à différents niveaux : premièrement pour l'État en sa qualité d'actionnaire, avec une « politique actionnariale » matérialisée par des objectifs à long terme et de haut niveau, ainsi que par des objectifs annuels spécifiques, deuxièmement pour les entreprises publiques elles-mêmes, auxquelles seront assignés des mandats de haut niveau ainsi que des objectifs annuels assortis d'indicateurs de performance spécifiques.

L'actionnariat d'État étant souvent caractérisé par des objectifs vagues, complexes ou contradictoires, l'amélioration de la détermination des objectifs constitue généralement la première étape sur la voie de la responsabilisation. Au niveau général, l'État devrait commencer par définir ses propres objectifs globaux et ses pratiques en tant qu'actionnaire. Il peut le faire efficacement en élaborant une stratégie actionnariale pour l'État actionnaire, comme prescrit dans la Ligne directrice IIA (section 1.2). Une politique actionnariale constitue en effet un outil efficace de communication publique et permet aux sociétés, au marché et au public au sens large de bien comprendre quels sont les objectifs de l'État en tant qu'actionnaire et quels sont ses engagements à long terme.

La politique actionnariale peut prendre la forme d'un document stratégique succinct, mais de haut niveau, indiquant clairement quels sont les objectifs de l'État en sa qualité d'actionnaire. Ces objectifs généraux peuvent être également définis au niveau sectoriel. Par ailleurs, il peut être utile que la politique actionnariale définisse le mandat confié à

l'entité actionnaire, ses principales fonctions et son organisation, ainsi que les grands principes devant être appliqués dans l'exercice des droits de l'État actionnaire. Enfin, cette déclaration stratégique peut également contenir une synthèse des principaux documents de référence définissant ou encadrant l'exercice, par l'État, de ses droits d'actionnaire.

L'élaboration d'une politique actionnariale est souvent un processus itératif et global qui implique de faire appel de multiples parties et de procéder à une vaste consultation. Il s'appuie sur des orientations communiquées par le gouvernement concernant ses objectifs, ainsi que sur une étude appropriée des documents existants et de leur application efficace. Afin de le rendre plus pertinent, d'en assurer une meilleure compréhension et de lui garantir un plus large soutien, l'entité actionnaire peut organiser des consultations avec toutes les entités concernées (commissions parlementaires intéressées, ministères concernés, cour des comptes, instance de réglementation concernée, etc.). Il peut aussi être utile de consulter largement les membres des conseils d'administration et de la direction des entreprises publiques et le cas échéant d'organiser une consultation publique afin de prendre le pouls du marché et d'observer les réactions politiques. Une fois la politique actionnariale achevée, il est importants afin d'en renforcer la crédibilité de s'assurer un soutien politique de haut niveau et de le faire valoir. On peut aussi concevoir que la politique actionnariale soit approuvée par des fonctionnaires concernés, puis publiée et largement diffusée.

À partir des objectifs généraux formulés dans la politique actionnariale, il est utile de dégager des objectifs plus spécifiques assignés à l'entité actionnaire (section 1.3.). Ceci permet de communiquer et d'évaluer les performances de l'entité actionnaire, comme le prescrit la Ligne directrice II.E. De tels objectifs doivent être définis en termes tant qualitatifs que quantitatifs, et recouvrir notamment des objectifs financiers intéressant l'ensemble du portefeuille des participations de l'État, ainsi que la valeur combinée de ce portefeuille. Un objectif unique global portant sur l'accroissement de cette valeur, ou sur l'augmentation d'une fraction importante de ce portefeuille, à hauteur d'un pourcentage donné et dans un certain délai, paraît séduisant car il aurait le mérite de la simplicité. Cependant, il comporte des limites inhérentes et doit être complété par des objectifs secondaires pour les entreprises publiques les plus importantes. Quoi qu'il en soit, quels que soient les objectifs retenus, ils ne représenteront toujours qu'imparfaitement les performances réelles de l'entité actionnaire. Il conviendra de choisir un ensemble approprié d'objectifs, en tenant dûment compte des difficultés d'agrégation. Ces objectifs devront aussi faire l'objet d'un large examen en interne de manière à analyser leur impact pratique sur les motivations et l'attitude des différents fonctionnaires concernés. Lors de l'examen des objectifs, il faudra mettre l'accent sur leur pertinence, et vérifier qu'ils ont bien un rapport étroit avec l'objectif général de l'actionnariat d'État. Il faut qu'ils reflètent efficacement les performances de l'entité actionnaire, en tenant compte de manière appropriée du marché et du contexte des affaires.

Le processus de formulation des objectifs peut varier en fonction du contexte institutionnel et de la manière dont la fonction d'actionnaire est organisée. Il est toutefois fondamental que toutes les institutions qui auront a posteriori leur mot à dire dans l'évaluation des performances de l'entité actionnaire soient d'une manière ou d'une autre associées en amont à la détermination des objectifs. Il peut s'agir en l'occurrence du Parlement, des ministères de tutelle, des organismes de contrôle des comptes publics, etc. À la fin du processus, les objectifs généraux assignés aux entités actionnaires et adoptées par les pouvoirs publics devraient être clairement rendus publics.

Dans les sociétés intégralement détenues par l'État, il est nécessaire que la puissance publique définisse et passe en revue les mandats des entreprises publiques (Ligne directrice V.E.1 et section 1.4), c'est-à-dire rédige une description simple et succincte des objectifs et des missions de haut niveau assignés aux différentes entreprises publiques sur le long terme. Il est en effet nécessaire que les mandats soient précis, afin qu'il soit possible de mettre en place le schéma de responsabilité approprié et de disposer d'un point de départ permettant d'envisager des objectifs annuels plus spécifiques. Les mandats des entreprises publiques définissent en règle générale le principal secteur d'activité de l'entreprise. Ils fournissent également des indications génériques concernant les ambitions de celle-ci en matière de position dominante sur le marché, de qualité de service ou d'innovation et de viabilité financière. Les mandats des entreprises publiques mêlent assez souvent objectifs commerciaux et objectifs d'action publique et doivent indiquer clairement comment seront effectués les arbitrages entre ces deux catégories. Enfin, ces mandats doivent être valables pendant une longue durée et ne doivent être mis à jour que si des changements fondamentaux interviennent. Ils doivent être rendus publics, publiés sur les sites Internet des entreprises publiques concernées et clairement mentionnés dans leurs rapports annuels.

Le processus consistant à définir et à examiner les mandats des entreprises publiques est du ressort de l'État, le plus souvent l'entité actionnaire. Ce faisant, l'entité actionnaire doit également communiquer avec les conseils d'administration des entreprises publiques et leur président, et vérifier comme il se doit s'il existe des documents qui soit définissent les missions des entreprises publiques, soit fournissent un cadre général permettant de les définir. Les mandats des entreprises publiques doivent être revus périodiquement et systématiquement de façon à ce qu'ils restent pertinents et cohérents par rapport au cadre général de l'actionnariat de l'État et au contexte économique. Ces révisions peuvent être faites en interne, c'est-à-dire par l'entreprise publique elle-même et par l'entité actionnaire, ou bien par des comités indépendants pouvant bénéficier de contributions du public et d'experts engagés dans ce cadre, ou bien encore par des comités parlementaires compétents. Quelle que soit la procédure retenue, elle doit être transparente et menée en consultation avec les parties prenantes concernées.

À partir du mandat général, et en tant qu'étape préliminaire à la fixation des objectifs spécifiques au niveau de l'entreprise (Ligne directrice VI.A), il est nécessaire d'identifier précisément toutes les obligations de service public et autres obligations spéciales qui lui incombent, d'en définir la pertinence, d'en évaluer les coûts et d'en assurer un financement transparent (section 5). Cette étape est essentielle pour assurer l'égalité des conditions de concurrence entre le secteur public et le secteur privé, car le coût de ces obligations peut être élevé, et il est de plus souvent dissimulé ou à tout le moins difficile à déceler. Ces « obligations spéciales » ont généralement un impact significatif sur les performances des entreprises publiques et sur les risques auxquels elles sont confrontées. Le fait de les identifier et d'en chiffrer le coût avec précision permet la tenue d'un débat public éclairé sur leur utilité, leurs implications budgétaires ainsi que leurs conséquences en termes de redistribution. Il s'agit d'une tâche importante mais complexe, qui demande du temps, de la méthode ainsi qu'une bonne dose de discussions et de négociations entre l'entité actionnaire, les entreprises publiques elles-mêmes et, dans de nombreux cas, les parties prenantes intéressées.

Après s'être mis d'accord sur ce que constitue une « obligation spéciale », ce qui est loin d'être une tâche secondaire, l'entité actionnaire peut demander aux entreprises

publiques d'identifier et de recenser les « obligations spéciales » existantes. Les entreprises publiques sont également tenues de fournir des informations sur le coût effectif de leur exécution, en utilisant une méthodologie homogène permettant de réduire les incohérences entre différentes entreprises publiques et de rendre l'étalonnage des performances plus aisé. Il s'agit d'un exercice complexe, qui fera dans bien des cas l'objet de longues discussions et nécessitera des arbitrages entre précision, délais et ressources. Une fois correctement identifiées et chiffrées, ces obligations spéciales devront être examinées, afin d'en vérifier leur utilité et leur efficacité, de manière à ce qu'elles constituent l'aboutissement d'un processus mûrement réfléchi et d'une décision politique explicite. Cet examen permettra d'apprécier si ces obligations spéciales pourraient être remplacées par d'autres mécanismes et de voir comment elles pourraient être financées de façon à ce que les mêmes objectifs puissent être atteints à un coût moindre, plus efficacement et/ou sans avoir le même impact en termes de distorsion sur le marché et/ou d'efficacité de l'entreprise publique. L'État doit également contrôler que les entreprises publiques s'acquittent effectivement de leurs obligations spéciales.

Une fois les « obligations spéciales » et leurs coûts passés en revue, il est fondamental que les attentes des pouvoirs publics concernant les entreprises publiques (intégralement détenues) soient communiquées officiellement, clairement et publiquement sous la forme de « documents précisant les objectifs ». Il peut s'agir de documents relativement succincts, renouvelés généralement chaque année. Ces documents précisent les attentes des pouvoirs publics ainsi que les objectifs spécifiques convenus entre l'entité actionnaire et les conseils d'administration des entreprises publiques, et doivent être dûment approuvés par une assemblée générale des actionnaires le cas échéant, par exemple pour les entreprises qui ne sont que partiellement détenues par l'État. Les documents précisant les objectifs contiennent des objectifs financiers (notamment des niveaux de dividendes pouvant être tenus sur la durée) et des indicateurs de performance connexes permettant de mesurer, de suivre et d'évaluer la rentabilité des entreprises publiques, leur efficacité et le niveau des risques qu'elles encourent. Il est également utile que ces documents comprennent, sans nécessairement qu'elle soit rendue publique, une estimation de la valeur des entreprises réalisée par leur conseil d'administration, accompagnée d'informations sur la méthodologie utilisée et les hypothèses retenues pour déterminer cette valeur. Enfin, les documents précisant les objectifs comprennent également de plus en plus souvent des indicateurs de performance concernant des objectifs non financiers et des objectifs relevant de l'action publique, de même que des objectifs de nature plus « structurelle », ayant trait par exemple au gouvernement d'entreprise ou à la politique en matière de ressources humaines.

L'élaboration d'un document précisant les objectifs (section 1.6) est généralement un processus reposant sur la collaboration, qui suppose une communication constante entre l'entreprise publique elle-même (par le truchement de son conseil d'administration et de son président) et l'entité actionnaire. Il est utile de formaliser ce processus de façon à préciser les obligations en termes de contenu, de calendriers et de répartition des responsabilités et des pouvoirs respectifs de l'une et de l'autre. À partir des objectifs stratégiques formulés par les pouvoirs publics, sous la forme de « lettres d'attentes » par exemple, les conseils d'administration des entreprises publiques sont invités à soumettre des projets écrits décrivant les principaux objectifs assignés à leur entreprise, les principaux indicateurs de performance ainsi que les objectifs annuels spécifiques. La négociation informelle de ce projet est essentielle pour faire émerger un consensus et

garantir la clarté. L'entité actionnaire a un certain délai pour faire connaître sa réaction. Le document définitif doit être officiellement approuvé, clairement adopté et, dans certains cas, soumis au Parlement ; en tout état de cause, il doit toujours être rendu public.

L'élaboration des documents précisant les objectifs est aussi une tâche complexe exigeant de bien connaître le secteur d'activité et d'avoir des compétences financières aussi bien qu'une expérience opérationnelle. Ces compétences doivent être présentes au sein des conseils d'administration des entreprises publiques et s'illustrer aussi au sein de l'entité actionnaire pour que puisse s'instaurer un dialogue éclairé et équilibré. L'ensemble du processus soulève également d'importantes questions concernant les rôles respectifs du conseil d'administration et de l'entité actionnaire, et peut quelquefois être perçu par le conseil d'administration comme une usurpation de son pouvoir. Il s'agit donc d'instaurer un équilibre délicat respectant le conseil dans son exercice du contrôle stratégique de l'entreprise.

L'élaboration d'indicateurs de performance pertinents constitue souvent une difficulté fondamentale, d'ordre technique, du processus de définition des objectifs. Comme leur nom l'indique, ce ne sont pas des mesures exactes des performances, mais ils « indiquent » un niveau de performance en regard d'objectifs globaux convenus. Ils constituent une tentative concrète d'améliorer la qualité et la cohérence des mesures de performance en donnant la priorité à quelques indicateurs synthétiques essentiels. Il existe une abondante littérature recensant « les astuces à appliquer et les écueils à éviter » pour mettre au point ces indicateurs. Une astuce couramment utilisée pour mettre au point des indicateurs de performance efficaces est de s'assurer qu'ils remplissent les critères matérialisés par l'acronyme « SMART », autrement dit qu'ils sont « Specific » (spécifiques), « Measurable » (mesurables), « Achievable » (réalisables), « Result-oriented » (orientés sur le résultat) et « Time-based » (délimités dans le temps). Quels que soient les acronymes utilisés, la qualité des indicateurs de performance dépend de trois caractéristiques principales : leur pertinence, leur précision et leur fiabilité. Quant aux objectifs eux-mêmes, ils doivent être ambitieux, mais réalistes, fondés sur l'historique des performances, sur la comparaison avec des entreprises comparables et sur l'évaluation des compétences effectives. Des systèmes et des structures d'information appropriées doivent être mis en place afin qu'il soit possible de collecter les données précises et fiables nécessaires au calcul des indicateurs, si possible extraites directement des systèmes informatiques. Les résultats effectifs doivent être documentés de manière appropriée : les résultats des années antérieures doivent être accompagnés de mesures des marges d'incertitude ainsi que, le cas échéant, d'indications sur les sources des données et d'informations d'ordre méthodologique. Enfin, les indicateurs de performance doivent également être régulièrement vérifiés et réexaminés afin de s'assurer qu'ils sont fiables et qu'ils restent pertinents. En effet, des indicateurs de performance mal choisis risqueraient de dénaturer, dévoyer, gauchir, fausser les structures incitatives et, par conséquent, d'avoir des effets pervers graves ou de lourdes conséquences inattendues.

## Examen des performances

L'obligation incombant à l'État de suivre les performances des entreprises de son portefeuille est un élément essentiel des Lignes directrices de l'OCDE : « Ses responsabilités principales consistent à [...] mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques » (Ligne directrice II.F.3). Pour examiner efficacement les

performances, l'entité actionnaire doit tout d'abord veiller à obtenir en temps voulu des informations précises et pertinentes, et suivre les performances des entreprises publiques en continu et annuellement.

Le dispositif de suivi continu des performances (section 2.2) permet de suivre les performances et de les passer régulièrement en revue, ce qui permet aussi de repérer suffisamment tôt les problèmes ou les possibilités et de réagir promptement en cas de performances inférieures aux attentes. Ce système d'évaluation combine généralement, conformément au droit des sociétés et au droit des marchés financiers, des dispositifs formels et d'autres plus informels, par exemple la présence au conseil d'administration de représentants de l'État, la tenue de réunions avec le conseil d'administration et la direction des entreprises, ou des mécanismes plus formels de diffusion d'informations. Des procédures systématiques devront peut-être être élaborées pour que les données puissent être directement collectées à partir des systèmes informatiques des entreprises publiques. On pourrait également adopter des politiques d'information continue, ou « zéro surprise » imposant aux conseils d'administration des entreprises publiques de tenir l'entité actionnaire informée en temps voulu de la survenue de tout événement significatif. Des canaux d'information complémentaires pourraient aussi être utilisés, par exemple dialogue avec les réviseurs comptables externes, points de contact dans les entreprises publiques elles-mêmes ou encore recours à des sources extérieures, analyses spécialisées dans le domaine d'activité par exemple, etc. Quelle que soient les procédures retenues, il s'agit de trouver un équilibre afin de ne pas imposer d'obligations outrancières aux entreprises publiques, ni d'ignorer le conseil d'administration. Les entités actionnaires devront développer leurs propres compétences pour traiter ces informations. Elles doivent formuler par écrit leurs commentaires et recommandations éventuelles sur les résultats obtenus et les communiquer aux entreprises publiques, et prendre le cas échéant les mesures nécessaires.

L'examen annuel des performances (section 2.3) suppose une analyse approfondie des performances des entreprises publiques par l'entité actionnaire. La précision et le périmètre de ces examens annuels sont très variables, mais ils incluent toujours une évaluation des performances financières et non financières en regard des principaux indicateurs de performance, sur la base des informations et commentaires fournis par le conseil d'administration. Ils peuvent également inclure une évaluation des résultats d'exploitation, de la valeur de l'entreprise et de ses risques, des performances de son conseil et de ses pratiques de gouvernement d'entreprise. Il convient de prendre soigneusement en considération les coûts et les avantages de ces obligations d'informations. La discussion, le plus souvent informelle, entre le conseil et l'entité actionnaire, est au cœur de l'examen annuel des performances. Des mécanismes spécifiques pourront être mis au point au sein de l'entité actionnaire, par exemple grâce à la mise sur pied de commissions internes permettant d'élargir les points de vue et d'apporter un éclairage neuf lors de l'examen de l'évolution des performances d'une entreprise publique donnée. Un document de synthèse pourra être établi par l'entité actionnaire, éventuellement communiquée à l'entreprise publique concernée, voire publié. Les examens annuels des performances constituent un outil important pour identifier les mesures qu'il convient de prendre vis-à-vis des entreprises dont les performances sont peu satisfaisantes, et servent de point de départ naturel à la discussion des objectifs futurs. Par ailleurs, des examens visant davantage le moyen ou le long terme pourraient être menés, parallèlement à un étalonnage approprié par rapport à des valeurs de référence, et servir

de base à la définition de la stratégie des entreprises publiques et à l'évaluation de l'évolution de leur valeur et de leurs risques potentiels.

Les entités actionnaires devraient également s'efforcer d'étalonner les performances des entreprises publiques (section 2.4), c'est-à-dire les comparer à celles d'entreprises homologues du même secteur, de taille similaire et exposées à des difficultés et des risques identiques, qui peuvent appartenir au secteur public ou privé, et être des entreprises nationales ou étrangères. Le but principal de l'étalonnage est de repérer les écarts de performances et les domaines d'amélioration potentielle, en prenant en compte les effets de l'évolution du marché ou d'autres facteurs « extérieurs ». Le taux de rendement est souvent très utile, puisqu'il met l'accent sur le coût du capital, souvent sous-estimé ou négligé par les dirigeants des entreprises publiques. L'utilisation de ratios financiers synthétiques peut aussi faciliter l'étalonnage lorsqu'on a affaire à des entreprises appartenant à des secteurs d'activité différents, notamment les mesures de création de valeur telles que la création de valeur intrinsèque (valeur ajoutée économique ou VAE). Quelle que soit l'entreprise homologue choisie comme référence pour l'étalonnage, il faudra toujours interpréter avec soin les comparaisons de performances et à cet égard, il est utile de se référer aux études menées dans le même secteur d'activité.

## Contrôle des performances

Le contrôle des performances apporte de la crédibilité aux indicateurs de performance et au processus d'examen des performances, et donne en outre une assise solide au dispositif global de responsabilisation. Pour garantir un système de contrôle général de qualité, il est important de définir clairement les rôles respectifs des trois différents types de contrôle : contrôle interne, audit externe et vérification effectuée par les instances de contrôle de l'État, de manière à éviter les doublons et à favoriser la complémentarité. Le comité d'audit joue un rôle-pivot au sens où il soutient et supervise les trois types de contrôle. Il convient de mettre en place des mécanismes appropriés de coordination et de communication entre le conseil d'administration, les auditeurs externes et les contrôleurs internes.

Les contrôleurs internes constituent le premier niveau de contrôle (section 32). Ils peuvent jouer un rôle important en surveillant les pratiques de gouvernement d'entreprise, les opérations de comptabilité courante, les mécanismes de gestion de risques et de contrôle interne, et en contribuant à leur amélioration. Cette fonction prend une importance capitale dans le contexte de déréglementation et d'internationalisation croissantes dans lequel les entreprises publiques exercent souvent leurs activités. Les entités actionnaires doivent exiger que les entreprises publiques mettent en place des procédures de contrôle interne appropriée, conformes aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne, et encouragent les contrôleurs internes à mettre l'accent non seulement sur le respect de la législation, mais sur la gestion des risques. Les états financiers des entreprises publiques devront comprendre un rapport des contrôleurs internes décrivant la structure de contrôle interne et les procédures de diffusion d'informations financières. Les contrôleurs internes devront pouvoir rendre directement compte au comité d'audit, lequel doit, en retour, garantir leur indépendance, appuyer leurs travaux et examiner leurs conclusions. Enfin, une vérification périodique des services de contrôle interne pourra aussi être requise.

Les Lignes directrices recommandent également que « *les entreprises publiques, en particulier les grandes, doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de*

leurs comptes conformément aux normes internationales » (Ligne directrice V.C). L'audit annuel réalisé par des **vérificateurs externes** (section 3.3) doit permettre au conseil et aux actionnaires de disposer d'un rapport indépendant, critique et objectif garantissant que les comptes donnent une image fidèle de la situation financière et des performances de l'entreprise sous tous leurs aspects significatifs. Afin d'améliorer la crédibilité et la comparabilité, les Lignes directrices recommandent par ailleurs que les entreprises publiques soient « soumises aux mêmes normes exigeantes de [...] vérification des comptes que les sociétés cotées ». L'indépendance effective des vérificateurs externes constitue une autre considération essentielle. Parmi les critères permettant de garantir cette indépendance, on peut citer les restrictions mise à la fourniture de services de conseil ou d'autres services ne relevant pas de l'audit, ainsi que la rotation périodique des associés ou des cabinets d'audit. Les vérificateurs externes rendent comptes aux actionnaires par le truchement du conseil d'administration (AGM – Annual General Meeting) et sont désignés par l'assemblée générale sur recommandation du comité d'audit du conseil. Le comité d'audit est également chargé de superviser leurs travaux et doit suivre la mise en application des conclusions de l'audit. En outre, les entités actionnaires elles-mêmes doivent « entretenir un dialogue permanent avec les auditeurs externes » (Ligne directrice II.F.4.) et être en mesure d'apprécier et de vérifier régulièrement la qualité de leurs travaux. Elles peuvent communiquer dans les rapports annuels et sur l'Internet des informations sur les vérificateurs externes et sur leurs honoraires.

Il arrive souvent que les entreprises publiques, à tout le moins les grandes entreprises publiques non cotées, fassent l'objet d'une vérification de la part des institutions de contrôle des finances publiques (section 3.4). Leur mission consiste traditionnellement à vérifier l'utilisation qui est faite des deniers publics et, en particulier la légalité et la régularité de la gestion financière et de la comptabilité. Les institutions de contrôle des finances publiques sont souvent des instruments puissants et des sources d'informations précieuses pour les parlements. Cependant, la portée de leurs vérifications doit être clairement définie et il convient d'éviter tout chevauchement, c'est-à-dire que les audits financiers doivent être effectués soit par des vérificateurs externes, soit par des contrôleurs de l'État, en fonction de la législation en vigueur et de leurs qualités respectives. Les institutions de contrôle des finances publiques pourraient se concentrer de plus en plus sur la vérification des entités actionnaires elles-mêmes et sur les vérifications de performances, c'est-à-dire procéder à des examens approfondis des performances, de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité d'une entité. Les entités actionnaires pourraient mettre en place des mécanismes spécifiques permettant d'examiner de manière systématique les conclusions des vérifications opérées par les institutions de contrôle des finances publiques avec les conseils d'administration concernés. Il est important que les entités actionnaires maintiennent un dialogue permanent avec les institutions de contrôle des finances publiques et qu'elles soutiennent leurs travaux, en leur garantissant un accès approprié à l'information, en faisant un usage opportun de leurs examens et en se fondant sur leurs conclusions pour prendre des mesures. La publication des conclusions des examens, dans le respect de la protection des secrets industriels ou commerciaux, peut également être fondamentale à cet égard parce qu'elle peut susciter une pression publique en faveur d'une intervention.

## Publication des performances

Les Lignes directrices contiennent un certain nombre de recommandations concernant la divulgation des performances, qui concernent notamment la publication de rapports agrégés, la communication sur l'Internet et l'information du Parlement.

Les rapports agrégés (section 4.2) sont des rapports succincts, facile à lire et réguliers préparés par les entités actionnaires pour donner au public des informations précieuses, concises et accessibles sur les performances globales du secteur public. Il s'agit d'outils de communication essentiels et d'instruments fondamentaux concourant à conforter la confiance du public, du Parlement et des médias, et ils sont indispensables pour montrer que l'État se comporte en actionnaire responsable et prévisible. La procédure mise en place pour élaborer ces rapports aide à clarifier les stratégies, à assurer la cohérence des informations et à améliorer les systèmes internes de communication d'informations. Les rapports agrégés sont également utiles pour parvenir à un consensus sur des questions spécifiques et des options politiques sensibles. Leur élément central est l'examen des performances financières, notamment la présentation synthétique des états financiers agrégés assortis de ratios financiers fondamentaux, pour les différentes entreprises publiques prises individuellement et pour l'ensemble du portefeuille de l'État. Ces rapports mentionnent aussi souvent les faits saillants de l'exercice et contiennent une brève présentation des plus grandes entreprises publiques, de même que des informations de référence essentielles sur le cadre d'exercice de l'actionnariat de l'État. Les rapports agrégés peuvent aussi présenter des comptes « combinés », donnant une image précise de la situation financière de l'ensemble du secteur public.

La rédaction de rapports agrégés suppose la mise en place de procédures spécifiques au sein de l'entité actionnaire afin de collecter et de résumer les informations relatives aux entreprises publiques. Elle suppose également une consultation et une coordination actives entre les différents organes de l'entité actionnaires ainsi qu'avec les entreprises publiques et autres services administratifs concernés ; il s'agit d'une tâche qui peut exiger beaucoup de temps, et qui n'est pas forcément aisée. L'éclaircissement des messages clés peut être à l'origine de larges débats internes au sein de l'entité actionnaire. La collecte d'informations, que ce soit au sein de l'entité actionnaire ou dans les entreprises publiques, constitue la clé de voûte du processus. L'utilisation de fiches de données spécifiques, de groupes de travail ou de points de contact au sein des entreprises publiques peut être utile et les entreprises publiques doivent pouvoir vérifier les informations qui les concernent. La validation des documents définitifs par l'autorité concernée leur donne davantage de visibilité et de poids politique. Les entités actionnaires peuvent ensuite faire un usage intensif des rapports agrégés, notamment auprès des médias.

En plus de la publication de rapports agrégés, la communication via l'Internet (section 4.3) constitue un outil puissant pour garantir la transparence vis-à-vis du public. Elle assure au grand public un accès facile et des informations d'actualité sur les performances du secteur public, sur les objectifs de l'État actionnaire et sur la façon dont l'État assume sa fonction actionnariale. Son principal atout tient à la rapidité avec laquelle elle peut être mise à jour. Elle peut donc être utilisée pour publier les nouvelles et les rapports intermédiaires les plus récents. Elle peut aussi constituer un canal majeur de communication avec les médias.

L'information du Parlement (section 4.4) est un autre élément important du cadre général de responsabilisation, dans la mesure où les parlements représentent les ultimes propriétaires des entreprises publiques, c'est-à-dire les citoyens. Elle nécessite un processus de compilation, de vérification, d'examen et de questionnement impliquant un grand nombre de parties. La responsabilisation naît de leur interaction dans ce que l'on pourrait qualifier de « dynamique de la diffusion d'informations ». Il existe trois modes d'information du Parlement. La reddition de comptes périodique crée un cadre au sein

duquel les entreprises publiques doivent rendre régulièrement des comptes, mais les informations sont souvent dépassées lorsqu'elles parviennent au Parlement. La reddition de comptes *ad hoc* est rendue possible par la capacité des parlements à exiger des informations sur une large gamme de thèmes, correspondant à des questions suscitant une préoccupation immédiate ou constituant une réaction à des événements récents importants. Cependant, elle est parfois médiocrement structurée et peut être teintée de démagogie. Enfin, la reddition de comptes en vue d'une approbation devrait être déconseillée, ou à tout le moins strictement limitée aux décisions importantes du point de vue politique et financier afin d'éviter toute interférence politique indue. Dans la pratique, la responsabilité de la reddition de comptes au Parlement est généralement répartie entre les différents ministères et les entités actionnaires. La participation du gouvernement à la transmission d'informations au Parlement peut être relativement modeste, dans les cas où les rapports des différentes entreprises publiques sont soumis au Parlement après les vérifications d'usage, ou au contraire intensive, avec des évaluations, un dialogue avec les entreprises publiques, des analyses et des examens intermédiaires. Le plus souvent, il serait probablement plus judicieux que les informations communiquées aux parlements soient plus concises et plus pertinentes, et que les débats soient mieux structurés. Il n'est pas facile de trouver le juste équilibre entre l'absence de responsabilisation et un contrôle excessif susceptible d'ouvrir la voie à des interférences politiques.

Les entités actionnaires doivent définir de manière plus précise la procédure d'information du Parlement. Dans la mesure où les ministères de tutelle comme les entités actionnaires doivent participer à l'examen et à la transmission des documents, il est nécessaire de mettre en place une coopération et une coordination actives de manière à garantir la libre circulation des informations. Des documents spécifiques mais succincts décrivant les performances des entreprises publiques, incluant éventuellement des données agrégées sous une forme ou un autre, pourraient être rédigés afin de permettre aux parlements d'organiser des débats plus ciblés. Des comités spécialisés pourraient également être constitués pour encourager des discussions plus approfondies et plus techniques et préparer et signaler les questions-clés en vue des débats en session plénière, où une discussion spécifique et distincte sur les performances des entreprises publiques pourrait être organisée. Les entités actionnaires pourraient également élaborer un mécanisme de publication d'information à long terme, qui permettrait d'analyser périodiquement l'efficacité de l'actionnariat de l'État et de passer systématiquement en revue les mandats des entreprises publiques. Des dispositifs doivent être conçus pour limiter toute politisation indue des débats. Des procédures spécifiques doivent aussi être mises en place pour traiter les questions de confidentialité, par exemple des réunions confidentielles ou fermées, en particulier lorsque les entreprises publiques concernées opèrent dans des secteurs concurrentiels. Enfin, pour faciliter la « dynamique de la diffusion d'informations » déjà mentionnée, les rapports au Parlement ainsi que les procès-verbaux des débats parlementaires devraient être publiés.

Les entités actionnaires sont par ailleurs invitées à faire preuve de volontarisme dans leur communication avec les médias. L'existence d'une presse éclairée, professionnelle et active couvrant les performances des entreprises publiques est un moyen essentiel et efficace de garantir la pression à la performance exercée par les attentes du public. Le rôle des médias pour révéler par exemple des opérations abusives avec des parties apparentées peut se révéler de ce point de vue particulièrement important.

## Garantir une diffusion d'informations et une transparence adéquates au niveau de l'entreprise

L'État, pour être un actionnaire transparent, doit garantir que les informations appropriées sont diffusées au niveau des entreprises publiques. Ceci permet à l'État lui-même de remplir sa fonction d'actionnaire, au Parlement de jouer son rôle de surveillance, aux médias d'attirer l'attention sur les questions qui le méritent et au public d'avoir une vue assez précise des performances des entreprises publiques. Les Lignes directrices contiennent un certain nombre de recommandations à cet égard, l'objectif étant de s'assurer que les entreprises publiques sont aussi transparentes que les sociétés cotées.

Pour garantir une diffusion d'informations et une transparence adéquates au niveau des entreprises publiques, l'État en sa qualité d'actionnaire doit en premier lieu élaborer une politique cohérente de diffusion d'informations (section 5.2) à l'intention des sociétés qu'il détient en portefeuille, identifier les informations qui doivent être publiées, déterminer de quelle manière elles doivent l'être et à quel public elles sont destinées, ainsi que les procédures qui vont en garantir la qualité. Pour élaborer une telle politique, il faut commencer par répertorier et passer en revue les obligations juridiques et réglementaires existantes ainsi que les pratiques déjà en vigueur dans les entreprises publiques elles-mêmes. Une fois les défaillances et les incohérences cernées, il est possible d'adapter et de compléter le cadre. Ce faisant, l'entité actionnaire devra mener les consultations appropriées, en se concentrant sur les informations significatives de manière à éviter toute obligation inutile, et en faisant bon usage des évaluations de l'impact de la réglementation.

Des mécanismes spécifiques pourraient être mis en place pour encourager et surveiller la mise en œuvre efficace des obligations de transparence par les entreprises publiques (section 5.3). Il est impératif que l'entité actionnaire élabore des orientations dans ces domaines sensibles, sous la forme de manuels ciblés ou de séminaires ou formations spécifiques. Elle peut aussi souligner les responsabilités du conseil d'administration et le rôle particulier du comité d'audit pour garantir une diffusion appropriée des informations. Les entités actionnaires doivent avoir une communication efficace à propos du nouveau cadre afin de s'assurer que les entreprises publiques comprennent bien leurs obligations et d'y sensibiliser le public et les médias. Des initiatives ponctuelles pourraient encourager et appuyer l'amélioration de la diffusion d'informations, par exemple la tenue de réunions ouvertes au public et s'inspirant d'une assemblée générale des actionnaires, la remise de prix de la transparence, etc. Les entreprises publiques devraient être encouragées à aller au-delà des prescriptions et à adopter des pratiques exemplaires, par exemple en ce qui concerne les rapports sur la viabilité. Les entités actionnaires doivent cependant mesurer et évaluer la mise en œuvre effective de ces règles par les entreprises publiques, et en rendre compte.

Les Lignes directrices soulignent qu'il importe que l'État actionnaire veille au traitement équitable de tous les actionnaires par les entreprises publiques (section 5.4). Se bâtir une réputation d'actionnaire transparent, prévisible et efficace aura un impact sur la capacité future de l'État à attirer des financements extérieurs ainsi que sur la valorisation des entreprises publiques. L'État en tant qu'actionnaire devrait se « lier les mains » et garantir une protection claire des actionnaires minoritaires. Ceci posé, il existe une condition préalable : établir fermement et articuler clairement le devoir de loyauté des membres du conseil d'administration de l'entreprise publique vis-à-vis de l'entreprise elle-même et de l'ensemble de ses actionnaires. Une telle stratégie pourrait recouvrir un

ensemble cohérent de mécanismes généralement adoptés pour empêcher tout comportement abusif envers les actionnaires minoritaires, respectant un équilibre raisonnable entre dispositifs *ex ante* et *ex post*, et prenant dûment en considération les caractéristiques juridiques du pays concerné. Parmi ces dispositifs, on peut citer les droits de préemption, l'obligation d'une majorité qualifiée pour l'adoption de certaines mesures, la capacité des actionnaires minoritaires à convoquer une assemblée générale, l'accès à des réparations, etc. L'État pourrait également élaborer des procédures de désignation favorisant la représentation des actionnaires minoritaires dans les conseils d'administration, par exemple le vote cumulatif ou la participation aux comités chargés de désigner les candidats aux fauteuils d'administrateurs. La participation active des actionnaires minoritaires aux assemblées générales pourrait aussi être encouragée par la mise en place de mécanismes facilitant les votes *in absentia* ou la collecte des votes par procuration des salariés actionnaires. Une option simple et efficace consisterait à obliger toutes les entreprises publiques à respecter le droit général des sociétés, les obligations de cotation et les codes de gouvernement d'entreprise applicables aux sociétés du secteur privé. Des mécanismes et procédures spécifiques devront également être conçus pour garantir que les entités actionnaires ne détournent pas les informations auxquelles elles ont accès en leur qualité d'actionnaire de contrôle ou de détenteur d'une fraction significative du capital.

Cette stratégie doit être communiquée activement à toutes les entreprises publiques, au marché et à l'ensemble des parties prenantes. L'entité actionnaire doit vérifier qu'elle est effectivement mise en œuvre et encourager les entreprises publiques à communiquer de manière intensive avec tous leurs actionnaires et à adopter de bonnes pratiques en termes de désignation des administrateurs, de participation aux assemblées générales et de diffusion d'informations à l'ensemble des actionnaires.

Les transactions abusives avec des parties liées (section 5.5) sont souvent citées comme l'une des plus graves infractions aux pratiques exemplaires de gouvernement d'entreprise dans le monde. Dans de nombreux pays, la divulgation et l'approbation des transactions avec des parties liées sont une obligation juridique. Cela étant, la mise en application reste une gageure, car les transactions avec des parties liées sont difficiles à déceler et prouver leur caractère abusif l'est plus encore. Dans le cas des entreprises publiques, la définition courante de la notion de parties liées peut être considérée comme trop large, puisqu'elle inclut « les entités qui contrôlent l'entreprise ou sont sous le contrôle commun de l'entreprise, les actionnaires significatifs [...] et le personnel de direction de l'entreprise ». C'est la raison pour laquelle une modification de la norme comptable internationale IAS 24 est à l'étude concernant le contrôle exercé par l'État. Une exemption pourrait être prévue pour les entités contrôlées par l'État ou sur lesquelles l'État exerce une influence notable. Cela dit, l'exercice effectif d'une influence par l'État exclurait l'application de cette exemption.

L'État, en sa qualité d'actionnaire majeur et souvent représenté au conseil d'administration, devrait s'assurer que les entreprises publiques ne concluent pas de transactions abusives avec des parties liées. Pour ce faire, il doit premièrement déterminer précisément ce qui doit être considéré par les entreprises publiques comme une transaction avec une partie liée, en se fondant sur la norme IAS 24. Il doit ensuite définir une politique claire à cet égard, et imposer des procédures appropriées pour faire approuver ces transactions ainsi que des normes strictes concernant leur divulgation, et interdire formellement certains types de transactions liées. Il lui faut également fournir

aux entreprises publiques des orientations adéquates pour s'assurer qu'elles seront bien à même d'identifier les transactions avec des parties liées, prendre les décisions qui s'imposent et publier les informations requises à leur propos. Ces orientations devront notamment concerner l'identification des parties liées concernées ainsi que les transactions visées, et mettre en relief le rôle du comité d'audit dans l'examen de ces opérations et dans la diffusion des informations les concernant. Enfin, l'entité actionnaire pourrait également encourager les spécialistes juridiques et financiers (« ouvreurs de portes ») et les médias à être vigilants lorsqu'il s'agit de repérer et de révéler les cas de transactions abusives.

Les Lignes directrices recommandent aux entreprises publiques de prendre en compte l'importance des relations avec les parties prenantes dans la construction d'entreprises viables et financièrement saines et de reconnaître pleinement leurs droits tels qu'ils sont définis par la législation ou par convention mutuelle. En revanche, tout droit spécifique accordé aux parties prenantes ou toute influence qu'elles pourraient avoir sur le processus de décision devrait être explicitement défini. Un mécanisme adéquat permettant de rendre compte des relations avec les parties prenantes (section 5.6) permet aux entreprises publiques, en particulier aux plus grandes d'entre elles et à celles qui sont cotées, ainsi qu'à celles auxquelles ont été confiés des objectifs importants de politique publique, d'apporter la preuve de leur engagement à coopérer avec les parties prenantes, à mobiliser la confiance et à améliorer leur réputation. Il constituerait également un outil important de gestion des risques vis-à-vis des attentes des parties prenantes.

L'État actionnaire devrait donc clairement obliger et encourager les entreprises publiques à suivre les pratiques exemplaires existantes et les orientations récentes concernant les rapports sur le développement durable, en prenant comme il se doit en considération les coûts induits. Ces mécanismes de publication d'informations doivent être surveillés par une entité indépendante afin d'en renforcer la crédibilité. Les informations publiées pourraient porter notamment sur le respect de codes de déontologie internes et sur les dispositifs mis en place pour protéger les parties prenantes qui feraient état de comportements illicites ou contraires à la déontologie de la part de dirigeants d'entreprises, par exemple la possibilité de prendre contact de manière confidentielle avec le conseil d'administration ou avec un médiateur. Les conseils d'administration des entreprises publiques devraient eux aussi être encourager à exercer leurs responsabilités en matière de rapports sur le développement durable, et organiser chaque année un débat à ce propos.

## ANNEXE A

## *Lignes directrices pertinentes et thèmes correspondants devant être abordés dans le guide*

### 1. Définition des objectifs

<b>II.A.</b>	Les pouvoirs publics doivent élaborer et publier une stratégie actionnariale définissant les objectifs globaux de l'actionnariat de l'État, son rôle dans le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, ainsi que la manière dont il met en œuvre cette stratégie actionnariale.	1.2	Formuler une stratégie actionnariale
		1.3	Fixer les objectifs spécifiques de l'entité actionnaire
		1.4	Définir et réviser les mandats des entreprises publiques
		1.6	Définition des objectifs spécifiques et des objectifs annuels des entreprises publiques
<b>VI.A.</b>	Le conseil d'administration d'une entreprise publique doit assurer sa fonction de pilotage stratégique et de surveillance de la direction, sous réserve des objectifs fixés par le gouvernement et l'entité actionnaire.	1.7	Élaboration d'indicateurs de performance pertinents
<b>V.E.1.</b>	Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public. À titre d'exemple, il conviendra de rendre publique : une déclaration claire sur les objectifs de l'entreprise et un rapport sur leur réalisation.		
<b>I.C.</b>	Toutes les obligations et responsabilités incombant à une entreprise publique en matière de services publics allant au-delà des normes généralement admises doivent être clairement prescrites par la législation et la réglementation. Ces obligations et responsabilités doivent être portées à la connaissance du public et les coûts correspondants doivent être couverts de façon transparente.	1.5	Identification des obligations spéciales, évaluation de leur coût et détermination de leurs sources de financement

### 2. Examen des performances

<b>II.F</b>	En tant qu'actionnaire actif, l'État doit exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque société. Ses responsabilités principales consistent à mettre sur pied des systèmes de diffusion d'informations permettant de suivre et d'évaluer régulièrement les performances des entreprises publiques.	2.2.	Suivi continu des performances
		2.3	Examen annuel des performances
		2.4.	Étalonnage des performances

### 3. Contrôle des performances

<b>V.B.</b>	Les entreprises publiques doivent se doter de procédures efficaces de contrôle interne et mettre en place un organe de contrôle de gestion, placé sous la surveillance du conseil d'administration et du comité d'audit, ou de l'organe équivalent de la société, auxquels il devra rendre compte.	3.2.	Contrôle interne
-------------	--	------	------------------

<b>V.C.</b>	Les entreprises publiques, en particulier les grandes, doivent être chaque année soumises à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément aux normes internationales. L'existence de procédures spécifiques de contrôle par l'État ne remplace pas le recours à des auditeurs externes indépendants.	3.3	Contrôle externe et indépendant.
<b>II.E.</b>	L'entité coordinatrice ou actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le Parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôles des finances publiques.	3.4.	Contrôle de l'État.
<b>II.F<sup>2</sup></b>	En tant qu'actionnaire actif, l'État doit exercer les droits attachés aux participations qu'il détient de façon adaptée à la structure juridique de chaque société. Ses responsabilités principales consistent à : lorsque le système juridique et le niveau de participation de l'État le permettent, entretenir un dialogue permanent avec les auditeurs externes et les organes spécifiques de contrôle de l'État.		

#### 4. Publication des performances

<b>V.A.</b>	L'entité coordinatrice ou actionnaire doit diffuser des informations régulières et consolidées sur les entreprises publiques sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises.	4.2	Publication de rapports agrégés par les entités actionnaires.
		4.3.	Développement et mise à jour des sites Internet des entités actionnaires.
<b>II.E.</b>	L'entité coordinatrice ou actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives, comme le Parlement, et entretenir des relations clairement définies avec les organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôles des finances publiques.	4.4	Information du Parlement.

#### 5. Assurer une diffusion adéquate des informations par les entreprises publiques

<b>V.D.</b>	Les entreprises publiques doivent être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité et de vérification des comptes que les sociétés cotées. Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent diffuser des informations financières et non financières en se conformant à des normes exigeantes internationalement admises.	5.2	Mettre au point une politique de diffusion de l'information et de transparence applicable au niveau de l'entreprise publique.
		5.3	Contrôle de la mise en œuvre de cette politique par les entreprises publiques et promotion des pratiques exemplaires.
<b>V.E.</b>	Les entreprises publiques doivent publier des informations significatives sur toutes les questions décrites dans les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE et doivent en outre s'attacher à celles qui concernent plus spécifiquement l'État actionnaire et le grand public.		
<b>VI.E.2.</b>	La structure du capital et la répartition des droits de vote de chaque entreprise.		
<b>VI.E.3.</b>	Les facteurs de risque significatifs, ainsi que les mesures prises pour y faire face.		
<b>IV. B.</b>	Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés une mission ou des objectifs importants de politique publique.		
<b>VI.E.4.</b>	Les aides financières éventuelles, notamment les garanties reçues de l'État et les engagements pris par l'État pour le compte des entreprises publiques.		
<b>VI.E.5.</b>	Toute transaction significative avec des parties apparentées.	5.5	Mettre au point un dispositif approprié pour traiter les transactions avec des parties liées.
<b>III.B.</b>	Les entreprises publiques doivent assurer à tous les actionnaires une très grande transparence.	5.4	Veiller au traitement équitable des actionnaires minoritaires par les entreprises publiques.
<b>III.C.</b>	Les entreprises publiques doivent élaborer une stratégie active de communication et de consultation de tous les actionnaires.		
<b>IV.B.</b>	Les grandes entreprises publiques et celles qui sont cotées doivent rendre compte de leurs relations avec les parties prenantes, de même que celles auxquelles ont été confiés une mission ou des objectifs importants de politique publique.	5.6	Assurer une diffusion appropriée des informations concernant les relations avec les parties prenantes.

## ANNEXE B

*Participants à la première réunion du réseau global  
sur la privatisation et la gouvernance  
des entreprises publiques, Paris, mars 2008*

<b>Pays</b>	<b>Participant</b>	<b>Titre</b>
Autriche	M. Johannes RANFTL	Directeur des investissements et du patrimoine immobilier publics, ministère des Finances
Belgique	M. Piet RAEPSAET	Directeur de l'Administration de la trésorerie, Service public fédéral des finances
	Mme Hilde VAN DEN HOUTEN	Premier attaché, Service support de la dette, Service public fédéral des finances
<i>Brésil</i>	M. Franklin FURTADO	Administrateur, spécialiste en politiques publiques et gestion gouvernementale, Département de la coordination et du contrôle des entreprises publiques Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion
	Mlle Luciana PONTES	Coordinateur, Département de la coordination et du contrôle des entreprises publiques Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion
Bulgarie	M. Todor NIKOLOV	Directeur exécutif, Agence de privatisation
Canada	M. Sebastian BEAULIEU	Premier secrétaire, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Chili	Mlle Leticia Celador IZQUIERDO	Conseiller auprès du ministre, ministère des Finances
République populaire de Chine	Mlle Jun HAN	Coordinateur de programme, Bureau des affaires étrangères, Commission de supervision des actifs de l'État
	M. Tingyu HUANG	Secrétaire, Conseil de surveillance, China Netcom (Groupe)
	M. Yongfa QIN	Responsable adjoint, Bureau chargé du projet pilote sur les conseils d'administration, Commission de supervision des actifs de l'État
	M. Guijun WU	Secrétaire du conseil d'administration, Bureau du directeur, Département stratégique, China Netcom (Group)
Croatie	M. Ivo RADKOVIĆ	Conseiller, Division de l'investissement et de l'aide à l'exportation, ministère de l'Économie, du Travail et de l'entrepreneuriat
République tchèque	M. Petr MUSIL	Conseiller, ministère des Finances
Égypte	M. Ashraf GAMAL EL DIN	Directeur exécutif, Institut égyptien des administrateurs de sociétés
Estonie	M. Tarmo PORGAND	Chef de division, ministère des Finances
Finlande	M. Arto HONKANIEMI	Conseiller financier principal, Département de la gestion de l'actionnariat public, Cabinet du Premier ministre
	M. Ilkka PUROQ	Conseiller financier principal, Département de la gestion de l'actionnariat public
France	Mlle Lucie MUNIESA	Secrétaire général, Agence des participations de l'État
Allemagne	M. Wilhelm WILTING	Bureau VIII. B. 1, ministère fédéral des Finances (BMF)
Grèce	M. Aimilios STASINAKIS	Secrétaire spécial pour les entreprises et entités publiques, ministère de l'Économie et des Finances
	Mlle Dimitra PANAGOPOULOU	Conseiller économique du Secrétariat spécial des entreprises et entités publiques, ministère de l'Économie et des Finances
	M. Dimitri ANDREOU	Premier Secrétaire, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Inde	M. Sumant BATRA	Associé principal, Kesar Dass B & Associates
	M. Sikander DEWAN	Directeur général, Conférence permanente des entreprises publiques
	M. K PADMAKUMAR	Secrétaire, État de Kerala, Conseil de la restructuration du secteur public et de l'audit interne, ministère de l'Industrie

Pays	Participant	Titre
	M. K D TRIPATHI	Secrétaire adjoint, Département des entreprises publiques, ministère des Industries lourdes et des Entreprises publiques
Indonésie	M. Mas Achmad DANIRI	Président, Commission nationale indonésienne sur la gouvernance
	M. Pandu DJAJANTO	Expert, spécialiste du gouvernement d'entreprise, ministère d'État des Entreprises publiques
Israël	Mme Avitak BIRGER	Conseiller juridique adjoint, Organisme de gestion des entreprises publiques
Italie	M. Giovanni FINO	Directeur, Direction VII – Bureau 5, ministère du Trésor
Japon	M. Takashi KAMIYA	Premier secrétaire, Affaires financières, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Corée	M. Kyung-Ho CHOO	Conseiller pour les questions économiques et financières, Délégation permanente auprès de l'OCDE
	M. Jiyoung KIM	Chercheur invité, Institut coréen de Finances publiques
	M. Heechul MIN	Chercheur, Institut coréen de Finances publiques
Malaisie	M. Abdul Wahab JAAFAR SIDEK	PDG, Minority Shareholder Watchdog Group (association de défense des actionnaires minoritaires)
Maroc	M. Abdesselam ABOUDRAR	Président de la Commission lutte contre la corruption, CGEM
Mozambique	M. Abilio Justino INGUANE	Directeur-conseiller, Organisme de gestion des établissements publics à caractère commercial, IGEPE
	M. Daniel TEMBE	Président, IGEPE
	M. Maria Iolanda WANE	Directeur exécutif, IGEPE
Norvège	M. Morten KALLEVIG	Directeur général adjoint, ministère du Commerce et de l'Industrie, Département de l'actionariat public
Pakistan	M. Rana Assad AMIN	Secrétaire adjoint, Financement des entreprises, ministère des Finances
Pérou	M. Mario GONZALEZ	Responsable de la gestion du Fonds national de financement de l'activité économique de l'État (FONAFE)
Philippines	M. Jonathan Juan MORENO	Vice-président, chef de la Division du gouvernement d'entreprise, Bourse des Philippines
	M. Jeremius PAUL	Sous-secrétaire, ministère des Finances
Pologne	M. Andrzej ZADRUZYNSKI	Conseiller, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Portugal	M. Carlos Lopes PEREIRA	Chef de cabinet, Entrepreneurat, partenariats et concessions, Trésor
Roumanie	M. Valentin MACEC	Directeur, ministère des PME
	Mlle Mihaela POPESCU	Conseiller Bureau de l'OCDE, ambassade de Roumanie à Paris
Fédération de Russie	Mlle Elena KURITSINA	Chef adjoint, Service fédéral des marchés financiers
	Mme Tatiana MEDVEDEVA	Expert juridique principal, Service fédéral des marchés financiers
	M. Ivan OSKOLKOV	Directeur, Département du gouvernement d'entreprise, ministère de l'Économie
Singapour	M. John LIM	Président, Institut des administrateurs de sociétés de Singapour
Slovénie	Mlle Anka CADEZ	Secrétaire, ministère des Finances
	M. Leonardo PEKLAR	Président, Socius Consulting Inc.
	Mlle Nevenka REBRICA	Responsable des analyses et des données sur le secteur public, ministère des Finances
Afrique du Sud	M. Mohamed ADAM	Secrétaire général et conseiller juridique, Eskom Holdings Ltd.
	M. Bernard MHANGO	Secrétaire général, Banque de développement d'Afrique du Sud
	M. Higgs du TOIT	Directeur, Gouvernement d'entreprise, Gestion des actifs et des engagements, Finances publiques, ministère des Finances
Espagne	M. Juan Munuera GONZÁLEZ	Conseiller juridique, Affaires internationales, Commission nationale du marché des valeurs (CNMV)
	M. Dioniso Usano CRESPO	Directeur général, FUNEP/SEPI, ministère de l'Économie et des Finances
	Mme Paloma AVILA DE GRADO	Conseiller économique et commercial, Délégation permanente
Suède	M. Lars Erik FREDRIKSSON	Chef de bureau, ministère de l'Énergie et des Communications
Suisse	M. Robert MÜLLER	Premier secrétaire, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Thaïlande	M. Areepong BHOCHA-OOM	Directeur général, Bureau de la politique des entreprises publiques
	M. Sathit LIMONGPAN	Secrétaire permanent adjoint, ministère des Finances
Turquie	M. Volkan TASKIN	Conseiller économique principal, Délégation permanente auprès de l'OCDE
	M. Ali Gokhan ASLAN	Expert, Département financement des entreprises, Conseil des marchés financiers de la Turquie
	Mlle Arzu ATIK	Chef de groupe, Administration de la privatisation
	M. Mustafa KORHAN	Administrateur, Département financement des entreprises, Conseil des marchés financiers de la Turquie
	M. Salih KOSE	Chef de département, Organisation planification de l'État
	M. Mehmet Akif KÖSEOGLU	Expert, Organisation planification de l'État
	M. Sefa PAMUKSUZ	Directeur général chargé des entreprises publiques au Trésor
	Mlle Filiz Ipek YIKILMAZ	Chef de département, Administration de la privatisation

<b>Pays</b>	<b>Participant</b>	<b>Titre</b>
États-Unis	Mlle Rebecca FONG	Conseiller en politique de l'investissement, Délégation permanente auprès de l'OCDE
Viêt-nam	Mlle Thuy TRAN THI PHUONG	Directeur adjoint, Bureau des services généraux, Société d'État d'investissement (SCIC)
Zambie	M. Derrick SIMUKOKO	Économiste principal, Unité de l'industrie, de l'investissement et de la gestion de la dette, ministère des Finances et de la Planification nationale
	Mme Rachel ZYAMBO	Économiste principal, Unité de l'industrie, de l'investissement et de la gestion de la dette, ministère des Finances et de la Planification nationale
	M. Eugene CHANDI	Administrateur (n'exerçant pas de fonction de direction), Institut des administrateurs de sociétés
	M. Mumba KAPUMPA	Président, Institut des administrateurs de sociétés
Banque mondiale	M. Philip ARMSTRONG	Responsable du Forum global pour la gouvernance d'entreprise, Département de la gouvernance d'entreprise de la SFI/Banque mondiale
	M. Sebastian Lopez AZUMENDI	Réseau Développement durable pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes
	M. David ROBINETT	Économiste, Unité de la gouvernance d'entreprise



# **ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

The OECD is a unique forum where governments work together to address the economic, social and environmental challenges of globalisation. The OECD is also at the forefront of efforts to understand and to help governments respond to new developments and concerns, such as corporate governance, the information economy and the challenges of an ageing population. The Organisation provides a setting where governments can compare policy experiences, seek answers to common problems, identify good practice and work to co-ordinate domestic and international policies.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The European Commission takes part in the work of the OECD.

OECD Publishing disseminates widely the results of the Organisation's statistics gathering and research on economic, social and environmental issues, as well as the conventions, guidelines and standards agreed by its members.

Gouvernement d'entreprise

# Transparence et responsabilité

## GUIDE POUR L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Ce *Guide* a été élaboré pour faciliter la mise en œuvre concrète des *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques* dans les domaines de la transparence et de la reddition de comptes. Il propose aux responsables de l'action publique des solutions viables ainsi qu'une feuille de route décrivant pas à pas comment aborder les difficultés, les risques et les obstacles qu'ils sont susceptibles de rencontrer. Il contient en outre des exemples concrets de bonnes pratiques pouvant servir de référence et de source d'inspiration. Le *Guide* apportera une aide aux responsables gouvernementaux, aux entreprises dont l'État est actionnaire, et à d'autres parties prenantes souhaitant évaluer les pratiques existantes et appuyer les réformes.

Dans la plupart des pays, l'amélioration de la transparence et de la reddition de comptes dans les entreprises publiques soulève un certain nombre de défis complexes. Les relever, ce qui sera une tâche plus facile grâce à ce *Guide*, sera une étape décisive du processus visant à faire en sorte que les entreprises publiques soient convenablement dirigées et économiquement saines.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

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

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264056664-fr>

Cet ouvrage est publié sur *OECD iLibrary*, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation. Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.