



Suivi des performances des entreprises publiques

Guide des bonnes pratiques concernant l'établissement de rapports annuels agrégés



Suivi des performances des entreprises publiques

**Guide des bonnes pratiques concernant l'établissement
de rapports annuels agrégés**

Merci de citer cet ouvrage comme suit:

OCDE (2022), *Suivi des performances des entreprises publiques: Guide des bonnes pratiques concernant l'établissement de rapports annuels agrégés*,

www.oecd.org/fr/gouvernemententreprise/suivi-performances-des-entreprises-publiques.htm.

© OCDE 2022

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont avancés ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres ou des pays de l'Union européenne. Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Préface

On observe depuis une quinzaine d'années un changement global d'attitude à l'égard des entreprises publiques. Les vagues de privatisation des précédentes décennies sont pour la plupart arrivées à leur terme, et les responsables de l'élaboration des politiques s'attachent désormais à améliorer l'efficacité des entreprises restées publiques. L'OCDE soutient les efforts de réforme fondés sur les bonnes pratiques internationales concernant l'actionnariat et la gouvernance des entreprises publiques, telles que codifiées dans nos *Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques*.

L'accroissement de la transparence est l'une des principales priorités. Les actionnaires publics ont de plus en plus conscience que l'établissement de normes rigoureuses de transparence et de redevabilité est fondamental pour maximiser l'efficacité des entreprises publiques. De plus, un niveau élevé de transparence est d'autant plus essentiel pour garantir le bon accueil des entreprises publiques à l'étranger que celles-ci participent de plus en plus aux chaînes de valeur mondiale.

La quête de la transparence s'articule autour de deux grands piliers: les entreprises publiques doivent, pour leur part, mettre en œuvre des normes comptables et d'information financière reconnues au niveau international, et se soumettre à de solides contrôles, et notamment à des vérifications externes indépendantes; l'État, en tant qu'actionnaire public, doit quant à lui communiquer des informations sur les résultats financiers et non financiers de l'ensemble de son portefeuille d'entreprises. De fait, au cours des cinq dernières années, plus de deux tiers de nos pays membres ont mis en place des rapports annuels agrégés ou amélioré leurs systèmes d'information existants.

En dépit de ces avancées, l'accroissement de la transparence reste un important objectif de politique publique. C'est pourquoi le Groupe de travail de l'OCDE sur l'actionnariat public et la privatisation, que j'ai l'honneur de présider, a élaboré le présent rapport. Fondé sur les bonnes pratiques internationales, ce guide « étape par étape » a vocation à être au cœur des outils mis à la disposition des responsables publics pour les aider à gérer les entreprises publiques. À l'ère où les États cherchent à améliorer leur communication au-delà des obligations de conformité, ce guide offre un point de départ précieux aux pays qui s'attellent à la réforme comme à ceux qui sont déjà bien engagés dans ce processus.

J'invite instamment les responsables publics à utiliser ce rapport à l'appui de leurs initiatives en faveur de l'amélioration de la transparence. Au vu des exigences croissantes d'ouverture et de transparence qui pèsent sur l'administration, et de la nécessité pour l'État de montrer l'exemple, je suis convaincu que les conseils prodigués dans ce guide conserveront toute leur pertinence au cours des années à venir. Le Groupe de travail est prêt à s'engager aux côtés de tout pays désireux de tirer les enseignements des bonnes pratiques de l'OCDE, et de partager ses propres expériences en matière de réformes.

Charles Donald



Président, Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation

Avant-propos

Le *Guide des bonnes pratiques concernant l'établissement de rapports annuels agrégés* s'inscrit dans une démarche d'appui à la mise en œuvre de la Recommandation VI.C des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, qui indique que «L'entité *actionnaire doit diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises*». Ce guide répond à une demande du Groupe de travail sur l'actionnariat public et la privatisation.

Il s'appuie sur les informations collectées par le Groupe de travail pour suivre la mise en œuvre des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, sur des recherches documentaires et sur des entretiens au cours desquels les entités actionnaires ont pu s'exprimer sur les pratiques nationales, en vigueur notamment en Finlande, en Irlande, en Norvège, aux Pays-Bas, en Suède et en Turquie.

Cet ouvrage a été rédigé par Sara Sultan Balbuena, de la Division de la gouvernance et de la finance d'entreprise au sein de la Direction des affaires financières et des entreprises de l'OCDE. Il a été préparé pour publication par Katrina Baker, Greta Gabbarini et Henrique Sorita Menezes.

Table des matières

Préface	3
Résumé	7
1 Objectifs et périmètre du Guide	9
Objectifs et périmètre du Guide	9
Récentes évolutions révélatrices d'une amélioration de la transparence	10
2 Vers une amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information de la part des entreprises publiques	13
Pratiques de qualité en matière de transparence et de diffusion de l'information	15
Contenu et périmètre des informations financières et non financières communiquées par les entreprises	18
Rôle de l'État actionnaire: vers une amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information	22
3 Qu'est-ce qu'un rapport agrégé et pourquoi ce rapport est-il important?	28
Qu'est-ce qu'un rapport agrégé ?	28
Pourquoi est-il important d'établir un rapport annuel agrégé ?	33
4 Comment, qui et quand ?	38
Comment ?	38
Qui ?	41
Quand ?	42
5 Contenu et périmètre du rapport agrégé	44
Lignes directrices de l'OCDE	44
Tendances récentes et pratiques établies	45
Le rapport: introduction et présentation générales	46
Le rapport: information financière	47
Le rapport: information non financière	54
6 Publication, diffusion et accessibilité	62
Publication	62
Présentation au parlement	63
Accessibilité et diffusion	64
Rapport suivant	65

Tableaux

Tableau 2.1. Exemples de normes d'information non financière mettant l'accent sur la durabilité	19
Tableau 3.1. Exemples de formes de rapports agrégés par pays et mode d'organisation de la fonction actionnariale	30
Tableau 5.1. Exemples pratiques en matière d'établissement de rapports agrégés (2020)	46
Tableau 5.2. Chiffres relatifs à la totalité du portefeuille: l'exemple de la Suède	49
Tableau 5.3. Rapport type: suivi des cibles et résultats financiers et non financiers	56

Graphiques

Graphique 1.1. Modes d'organisation de l'État actionnaire (36 économies)	11
Graphique 1.2. Évolution de l'établissement de rapports annuels agrégés (54 économies)	12
Graphique 2.1. Vérifications et contrôles internes et externes indépendants dans les entreprises publiques (économies de l'OCDE) A	17
Graphique 6.1. Modalités de publication et de diffusion	63

Encadrés

Encadré 2.1. Directives européennes relatives à la comptabilité et à la publication d'informations non financières	21
Encadré 2.2. Rôle de l'État actionnaire: favoriser l'amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information	23
Encadré 3.1. Avantages et évolution des rapports annuels agrégés: exemples	32
Encadré 4.1. Rapports annuels agrégés: exemples	39
Encadré 4.2. Recueil d'informations en cas de coordination de l'actionnariat: l'exemple de la Lituanie	41
Encadré 4.3. Cadre institutionnel en place pour l'établissement du rapport annuel agrégé	42
Encadré 5.1. Présentation des chiffres consolidés selon le caractère commercial ou non commercial des entreprises: l'exemple de la Norvège	49
Encadré 5.2. Méthodologie de consolidation des données relatives à l'évaluation: l'exemple de la Suède	52
Encadré 5.3. Exemple de l'Irlande	58
Encadré 5.4. Transparence sur les aspects liés à la neutralité concurrentielle	61
Encadré 6.1. Portails publics publiant des informations sur le portefeuille de participations de l'État: quelques exemples	65

Résumé

Les États sont de plus en plus nombreux à reconnaître la nécessité de renforcer la transparence et le suivi des performances des entreprises publiques. Deux tiers des économies ayant répondu à l'enquête de l'OCDE publient chaque année des informations agrégées sur les résultats de leur portefeuille d'entreprises. Au vu de cette tendance récente, le *Guide des bonnes pratiques concernant l'établissement de rapports annuels agrégés* s'appuie sur les retours d'expérience de différents pays pour démontrer l'intérêt de la publication de rapports annuels par les entités actionnaires. Cet ouvrage propose une démarche étape par étape, illustrée par des exemples de bonnes pratiques, à suivre aux fins de l'élaboration d'un rapport de bonne qualité, sous forme agrégée. Dans la mesure où de nombreux États actionnaires s'efforcent d'améliorer leur communication au-delà des obligations de conformité, ce guide offre un point de départ précieux aux pays bien engagés dans cette démarche comme à ceux qui s'attendent à ce projet. Les principaux domaines couverts par ce guide sont les suivants:

Quels sont les facteurs à l'appui d'un accroissement de la transparence ? La publication de rapports agrégés se généralise depuis une quinzaine d'années. Cette tendance s'explique par la centralisation ou la coordination croissantes du portefeuille d'entreprises publiques et par la professionnalisation des pratiques en matière d'actionariat; par les efforts visant à accroître la transparence et à garantir des conditions de concurrence équitables dans le secteur des entreprises publiques; et par la montée en puissance d'une administration plus ouverte et transparente. La publication de rapports agrégés de bonne qualité est également rendue possible par: (1) le renforcement des obligations législatives et réglementaires applicables aux entreprises publiques en matière de diffusion de l'information et de transparence; (2) l'utilisation plus large de normes comptables et d'information internationalement reconnues; (3) un système de contrôle des entreprises publiques plus strict, fondé notamment sur la réalisation de vérifications externes par des organismes indépendants. La qualité et la quantité de la communication de chaque entreprise publique sont un élément essentiel de la qualité du rapport annuel agrégé.

Qu'est-ce qu'un rapport agrégé ? Publié annuellement sous forme agrégée, un rapport agrégé représente un point d'accès unique à l'information relative aux performances financières et non financières d'un grand nombre des entreprises publiques ayant un poids économique important qui composent le portefeuille de participations d'un État. Un tel rapport dresse un tableau complet des résultats du portefeuille d'entreprises publiques pour la période considérée, en comparaison des performances passées, et comporte certains éléments prospectifs qui sous-tendent la création de valeur dans le secteur de ces entreprises. Il n'est pas uniquement dicté par des obligations de conformité. En fait, il a vocation à fournir une description plus complète des éléments de contexte et informations non financières à l'appui d'une lecture éclairée des informations financières. Les informations doivent être de qualité élevée, suffisamment comparables, concises et accessibles pour permettre aux parties prenantes de comprendre les principaux enjeux et leur évolution dans le temps.

Quels sont les différents types des rapports annuels agrégés ? Le rapport annuel peut revêtir la forme d'un rapport narratif contenant des informations financières et non financières; d'un tableau de bord en ligne présentant les indicateurs financiers ou d'un rapport transmis au parlement. Si, dans la plupart des

pays, la publication de tels rapports ne répond pas à une obligation légale, elle constitue une bonne pratique visant à améliorer la transparence, et à favoriser un actionariat actif et professionnel. Le périmètre du rapport dépend bien souvent de la nature et de la professionnalisation de la fonction actionariale, de la taille du portefeuille et des informations disponibles.

Pourquoi est-il important d'établir un rapport annuel agrégé ? Le rapport annuel agrégé peut permettre à l'État de se comporter en actionnaire actif et éclairé, garantir l'ouverture et la transparence de l'administration et assurer des conditions de concurrence équitables. Il permet à l'État d'avoir une vision globale des résultats de son portefeuille et de faire le lien entre ces résultats et sa politique actionariale. L'État est ainsi en mesure d'élaborer des indicateurs pour mieux suivre et mesurer la réalisation de ses objectifs en tant qu'actionnaire. De plus, la collecte systématique d'informations peut conduire à un renforcement des systèmes de gestion des performances, favoriser l'amélioration continue de celles-ci ainsi qu'un accroissement de la transparence et de la communication. L'analyse et les conclusions qui en sont tirées, rendues publiques dans le rapport annuel, jouent un rôle important parce qu'elles permettent de s'assurer que les entreprises publiques sont gérées dans l'intérêt des contribuables et garantissent la création de valeur future. Dans certaines juridictions, la mise en œuvre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration reste difficile, ce qui montre combien il est important de poursuivre les travaux dans le domaine de la transparence et de la communication.

Contenu et périmètre d'un rapport agrégé. Le périmètre et la granularité du rapport agrégé varient encore selon les juridictions. Le rapport annuel, doit, a minima, s'articuler autour de trois grands piliers: (1) vue d'ensemble de la composition, des performances et de la valeur du secteur; (2) informations financières sous forme agrégée et pour chacune des entreprises publiques ou chaque secteur (3) informations non financières thématiques sous forme agrégée et pour chacune des entreprises publiques ou chaque secteur. Certains indicateurs de performance financière, comme le rendement des capitaux propres, et le ratio des fonds propres aux actifs, la politique en matière de dividendes, la part de l'emploi ou encore la valeur du portefeuille, sont couramment utilisés. Le rapport doit, entre autres choses, aborder la question de la réalisation des objectifs de politique publique; donner des précisions sur la composition des organes dirigeants des entreprises publiques ainsi que sur la nomination, les qualifications et la rémunération de leurs membres; et fournir des informations détaillées sur chaque entreprise publique ou chaque secteur. De plus, si les informations non financières sont généralement centrées sur la gouvernance, la présentation d'informations plus robustes sur les problématiques sociales et environnementales et la gestion du risque est de plus en plus fréquente. Autre bonne pratique commençant à être appliquée: l'évaluation de la performance de chaque entreprise publique au regard des objectifs financiers et non financiers fixés par l'État actionnaire et de l'aide non commerciale dont elle bénéficie.

Publication, diffusion et accessibilité. Le rapport agrégé doit être publié tous les ans. Il peut être utile pour communiquer les performances financières et non financières du portefeuille d'entreprises à diverses parties prenantes, du pouvoir législatif au public en passant par la presse et les institutions de contrôle des finances publiques. On observe un recours de plus en plus fréquent à des portails relativement sophistiqués dotés de fonctionnalités grâce auxquelles les utilisateurs peuvent interagir avec les données en effectuant des recherches et en téléchargeant les données sous forme agrégée ou non.

1 Objectifs et périmètre du Guide

Ce chapitre permet au lecteur de découvrir les objectifs et le périmètre du Guide, de même que le public auquel il s'adresse. Il brosse un panorama succinct des pratiques en matière de transparence et de diffusion de l'information, montrant que ces pratiques se sont encore rapprochées des Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

Objectifs et périmètre du Guide

Les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques (« les Lignes directrices ») définissent des normes destinées à garantir que les entreprises publiques fonctionnent avec efficacité et transparence et sont sur un pied d'égalité avec les entreprises privées (OCDE, 2015^[1]). Elles contiennent notamment des recommandations qui visent à assurer un haut niveau de transparence et de diffusion de l'information, ainsi qu'à garantir que l'État se comporte en actionnaire actif, éclairé et professionnel.

Elles invitent donc l'État actionnaire – qui exerce son droit de propriété des entreprises publiques au nom du grand public – à faire preuve de transparence à l'égard de ses administrés quant aux objectifs, activités et résultats des entreprises publiques. S'agissant des entreprises publiques elles-mêmes, les Lignes directrices insistent sur l'importance de la mise à disposition d'informations financières et non financières. Pour ce qui est de l'entité actionnaire, elles mettent l'accent sur l'établissement de rapports agrégés, qui présentent une synthèse des résultats des entreprises publiques et contribuent ainsi à renforcer la culture de la redevabilité au sein de l'administration publique.

Le Guide entend étoffer la Recommandation VI.C des Lignes directrices et fournir des indications pour faciliter la mise en œuvre de cette Recommandation, selon laquelle « *l'entité actionnaire doit diffuser des informations régulières sur les entreprises publiques et publier un rapport annuel agrégé sur ces entreprises. Les bonnes pratiques exigent le recours à la communication via le Web afin de faciliter l'accès du grand public à ces informations.* »

Il fournit des informations sur l'intérêt de ces rapports et les raisons qui les justifient et s'appuie sur les bonnes pratiques existantes pour expliquer étape par étape comment les établir, donnant des informations (à partir des diverses pratiques nationales) sur le format possible, sur le champ couvert et sur la diffusion des rapports, entre autres. Il comprend les parties suivantes:

- Le chapitre 1 présente ses objectifs et son périmètre et brosse un tableau de l'évolution des pratiques mises en œuvre par les actionnaires publics pour améliorer la transparence.
- Le chapitre 2 décrit les règles applicables aux entreprises publiques en matière de diffusion de l'information et de transparence.
- Le chapitre 3 décrit la finalité du rapport annuel agrégé et les raisons qui justifient son établissement.
- Le chapitre 4 précise qui doit établir le rapport, quand il doit être établi et comment.
- Le chapitre 5 fournit un aperçu du contenu et du périmètre du rapport.
- Le chapitre 6 porte sur la publication, la diffusion et l'accessibilité du rapport.

Le Guide s'adresse avant tout aux entités actionnaires qui n'ont encore jamais établi de rapport annuel agrégé ou qui souhaitent faire évoluer leurs pratiques pour qu'elles cadrent mieux avec l'esprit des Lignes directrices. Toutefois, les pays qui établissent déjà une forme de rapport agrégé pourront trouver utile de s'inspirer de bonnes pratiques d'autres juridictions et éventuellement d'élargir le champ couvert par ce rapport.

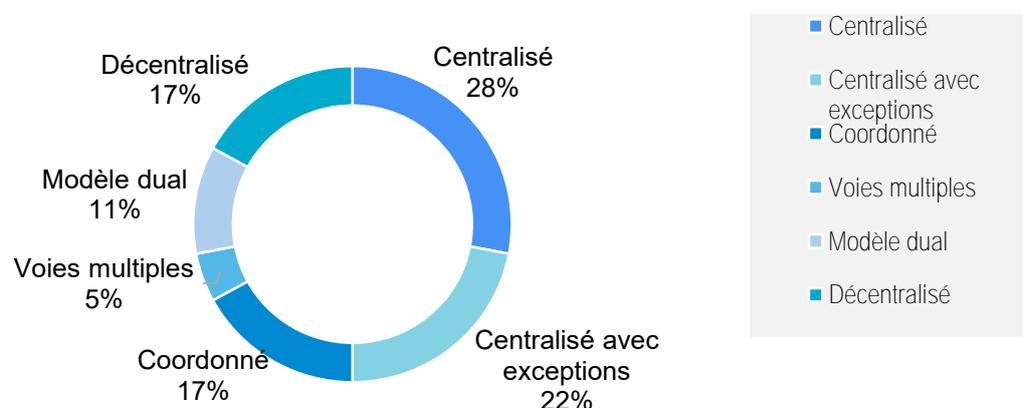
Récentes évolutions révélatrices d'une amélioration de la transparence

Il est établi que depuis l'adoption des Lignes directrices, en 2005, les pays membres de l'OCDE et les économies partenaires ont engagé des réformes qui ont permis une plus grande transparence dans le secteur des entreprises publiques, tant au niveau des entreprises elles-mêmes que de l'État actionnaire. (OCDE, 2020^[2]) (OCDE, 2020^[3]) (OCDE, 2016^[4]) (OCDE, 2017^[5])

Les progrès en matière de diffusion de l'information se sont souvent accompagnés d'autres évolutions, comme la professionnalisation de la fonction actionnariale de l'État. Une récente étude de l'OCDE (OCDE, 2020^[6]) montre que de plus en plus de pays renforcent les services de l'administration chargés de la coordination ou de la centralisation de cette fonction (Graphique 1.1). Les mesures prises pour la centraliser ou en améliorer la coordination se sont en outre accompagnées d'autres améliorations de la gouvernance et ont eu un impact direct en termes de renforcement des compétences, de mandat et de moyens pour le recueil et la compilation de données financières et non financières sur le portefeuille de participations de l'État dans son ensemble.

Graphique 1.1. Modes d'organisation de l'État actionnaire (36 économies)

Les efforts de centralisation de l'actionnariat vont de pair avec des améliorations de la gouvernance



Source: (OCDE, 2020^[6])

Le degré élevé de mise en œuvre traduit en partie le fait que dans la plupart des pays, les entreprises publiques respectent des cadres juridiques généraux qui s'appliquent à l'ensemble du secteur des entreprises, parce qu'elles ont été soumises aux normes communément acceptées ou ont été transformées en sociétés ou encore cotées sur les marchés financiers ou de capitaux (accès aux capitaux d'emprunt ou aux fonds propres), ce qui implique souvent de les soumettre à des normes internationalement acceptées en matière de communication d'informations et de vérification des comptes. Les pratiques se sont ainsi rapprochées des normes préconisées par les Lignes directrices (OCDE, 2020).

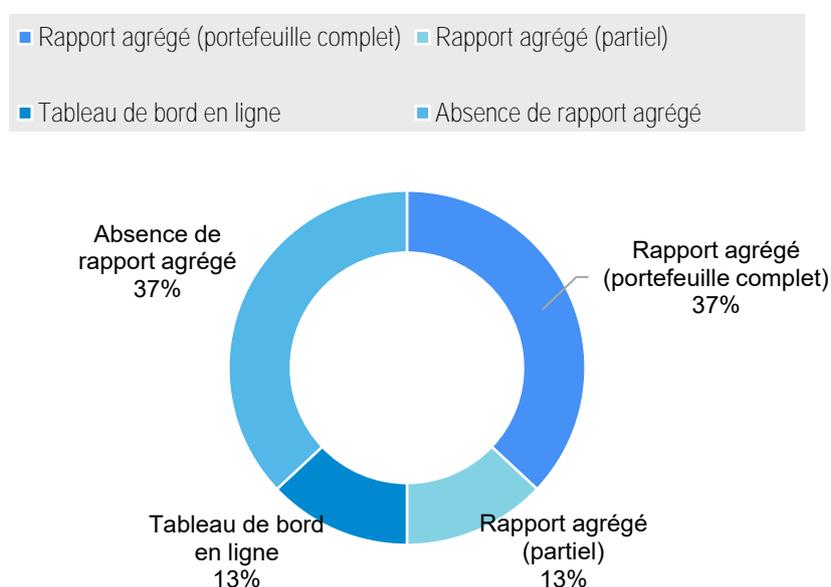
Comme développé plus longuement dans le chapitre suivant, depuis cinq ans, la mise en œuvre du chapitre VI des Lignes directrices, qui porte sur la diffusion de l'information et la transparence, est en voie d'amélioration. Environ deux tiers des pays étudiés ont introduit des dispositions relatives à la diffusion de l'information et à la transparence dans la loi et la réglementation ou ont renforcé celles qui existaient déjà. Ces dispositions se rapportent à (1) l'amélioration des normes applicables aux entreprises publiques en matière de diffusion de l'information et de transparence; (2) l'utilisation plus large de normes comptables et d'information internationalement reconnues; et (3) un système de contrôle des entreprises publiques plus strict, notamment la réalisation de vérifications externes par des organismes indépendants (Graphique 1.2).

Le degré d'application des Lignes directrices dans le domaine de la diffusion de l'information et de la transparence demeure très variable d'une juridiction à l'autre, les pays qui sont moins avancés en ce qui concerne l'application des Recommandations se démarquant des autres. À l'échelle mondiale, les entreprises publiques sont parfois soumises à des règles moins exigeantes en matière de communication d'informations que les entreprises cotées lorsqu'elles n'ont pas été totalement transformées en sociétés ou lorsque peu de mesures sont prises pour faire respecter les lois relatives à la communication d'informations visant les entreprises et applicables aux entreprises publiques. Au sein d'une même juridiction, les pratiques diffèrent en fonction du statut de l'entreprise et de la taille du portefeuille global (compte tenu de la capacité et de la taille de l'entreprise). Il existe également des différences, à la fois entre juridictions et au sein d'une même juridiction, en ce qui concerne l'exhaustivité et la précision des informations que transmettent les entreprises publiques dans le cadre de la diffusion d'informations financières et non financières, de même qu'en ce qui concerne le degré d'application des normes applicables et la qualité de la vérification.

Des informations récemment recueillies sur les pratiques des pays membres de l'OCDE et des économies partenaires montrent qu'environ deux tiers des pays communiquent régulièrement sous une forme quelconque des informations sur leur portefeuille de participations publiques (OCDE, 2020^[2]) (OCDE, 2020^[6]) (Graphique 1.2).¹ En améliorant leurs pratiques en matière de transparence et de diffusion de l'information, les entreprises publiques ont contribué à permettre que l'entité actionnaire dispose, pour établir l'analyse du portefeuille de participations détenues par l'État, d'informations solides et vérifiées par un organisme indépendant qui peuvent être utiles à l'établissement du rapport annuel agrégé. Comme mentionné dans la partie suivante, la qualité des rapports agrégés établis par les entités actionnaires dépend de la qualité des informations diffusées par chaque entreprise publique.

Graphique 1.2. Évolution de l'établissement de rapports annuels agrégés (54 économies)

Environ deux tiers des pays ont institué une forme quelconque de rapport agrégé (couvrant tout ou partie du portefeuille) ou publient un tableau de bord en ligne.



Source: (OCDE, 2020^[3])

Ces chiffres révèlent une amélioration par rapport aux enquêtes réalisées pour évaluer l'application des Lignes directrices ces 15 dernières années, mais il subsiste des écarts en ce qui concerne le périmètre et l'exhaustivité des rapports annuels. Les chapitres suivants permettront de préciser ce qui est attendu en matière de périmètre et de portée du rapport annuel agrégé et présenteront de bonnes pratiques et des exemples issus de l'expérience de certains pays.

¹ Sources des chiffres cités ici : (OCDE, 2020^[2]) (OCDE, 2020^[6]). Les différences de chiffres d'une source à l'autre s'expliquent par l'échantillon des pays étudiés.

2 Vers une amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information de la part des entreprises publiques

Ce chapitre décrit des évolutions récentes qui vont dans le sens d'une amélioration quantitative et qualitative des pratiques des entreprises publiques en matière de diffusion de l'information et de transparence. Pour établir un rapport agrégé de qualité, l'entité actionnaire doit pouvoir s'appuyer sur des informations fiables et vérifiées par un organisme indépendant pour effectuer sa propre analyse du portefeuille de l'État. Ce chapitre porte sur les bonnes pratiques en matière d'information financière et non financière et sur les pratiques et normes de comptabilité et de vérification des comptes. Il examine en outre ce que peut faire l'État actionnaire pour améliorer la transparence et la communication d'informations par les entreprises publiques en se comportant en actionnaire actif et éclairé.

Il est indispensable que les entreprises publiques communiquent des informations financières et non financières pour que l'État puisse se comporter en actionnaire actif et éclairé, pour que le parlement ait les moyens d'évaluer la performance de l'État actionnaire, pour que les médias soient en mesure d'informer sur l'efficacité des entreprises publiques et pour que les contribuables et le grand public aient une vision globale des performances des entreprises publiques. Une information de qualité permet à l'État

actionnaire de renforcer la redevabilité du conseil d'administration et de la direction des entreprises publiques et, dans le même temps, d'avoir une vision à long terme du fonctionnement de ces entreprises et de traiter les problèmes qu'il a à régler en tant qu'actionnaire au fur et à mesure qu'ils apparaissent. Elle est aussi indispensable pour établir des rapports annuels agrégés de qualité.

La diffusion de l'information dépend des normes applicables aux entreprises publiques dans une juridiction donnée en matière de comptabilité, de communication d'informations par les entreprises, de conformité et de vérification des comptes. De surcroît, les pratiques en matière de transparence et de diffusion de l'information varient en fonction de la taille et de l'orientation commerciale de l'entreprise. Une entreprise publique de petite taille uniquement chargée de missions de service public n'a pas les mêmes obligations qu'une grande entreprise publique présente sur les marchés concurrentiels tout en ayant également à honorer une mission de service public. De même, une entreprise qui fait appel à l'épargne publique ou qui émet des emprunts obligataires sur les marchés est soumise à des règles plus exigeantes en matière de transparence et de communication d'informations parce qu'elle doit respecter les règles d'admission à la cote, la réglementation relative aux valeurs mobilières, et/ou les codes de gouvernance applicables.

Les Lignes directrices recommandent de fixer des obligations aussi exigeantes que celles imposées aux entreprises cotées, tout en tenant compte de la taille et des activités de l'entreprise. Une récente évaluation portant sur 27 économies montre que la plupart des pays de l'OCDE appliquent aux entreprises publiques les mêmes obligations d'information que celles applicables aux entreprises privées (à conditions d'exercice de l'activité comparables) et souvent que celles applicables aux entreprises cotées (OCDE, 2020^[2]).

Ces obligations, qui dépendent du statut juridique de l'entreprise publique et des règles établies en matière de communication d'informations, reposent souvent sur le droit des sociétés, sur des codes de gouvernance, sur les critères d'admission à la cote à satisfaire par les entreprises qui font appel à l'épargne publique (y compris lorsque les entreprises publiques ne font pas appel à l'épargne publique) ou sur des lois visant spécifiquement les entreprises publiques. Certaines entreprises publiques peuvent en outre être soumises à des obligations d'information supplémentaires liées à leur statut juridique ou à la nature de leurs activités (ex. : entités d'intérêt public, entreprises bénéficiaires de fonds publics ou de prestations publiques). L'applicabilité aux entreprises publiques des codes nationaux de gouvernance d'entreprise, qui peuvent contenir des obligations de transparence et d'information supplémentaires, varie d'une juridiction à l'autre. Or, le respect de ces codes peut constituer un critère précieux pour apprécier la performance d'une entreprise sur le plan de la transparence et de la diffusion de l'information.

Trois grands critères, examinés plus précisément ci-après, permettent d'évaluer la qualité de la diffusion de l'information: le caractère plus ou moins complet des informations financières et non financières communiquées; l'exhaustivité et la robustesse de ces informations; leur intégrité, qui dépend du degré de validation externe. La qualité, la robustesse et le caractère plus ou moins complet des données communiquées par chaque entreprise publique peuvent considérablement varier en fonction des normes de comptabilité et de vérification des comptes applicables. Dans la plupart des pays, c'est l'État qui fixe les normes applicables aux entreprises dont il est actionnaire majoritaire. En revanche, le degré d'observation de ces normes par l'entreprise publique, de même que la qualité et le caractère plus ou moins complet des informations financières et non financières communiquées dépendent du conseil d'administration (où siègent dans l'idéal des administrateurs indépendants), auquel il revient souvent de veiller à ce que l'entreprise publique communique dans les délais impartis des informations de qualité. Les conseils d'administration et les actionnaires dépendent eux-mêmes de l'assurance que leur donnent les vérificateurs indépendants. L'exercice d'une surveillance active et la mise en œuvre par les entreprises publiques constituent donc une condition importante pour la qualité de la diffusion de l'information.

Les parties qui suivent sont consacrées: (1) aux caractéristiques de pratiques de qualité en matière de transparence et de diffusion de l'information; (2) à la nature des informations financières et non financières communiquées par les entreprises publiques et au champ qu'elles couvrent; (3) au rôle que peut jouer l'État pour améliorer la transparence et la diffusion de l'information par les entreprises publiques.

Pratiques de qualité en matière de transparence et de diffusion de l'information

Normes d'information financière internationalement reconnues

La qualité l'information financière et non financière variant d'une juridiction et d'une entreprise à l'autre, l'environnement de contrôle et les normes comptables applicables demeurent des indicateurs précieux pour apprécier la fiabilité et la crédibilité des pratiques des entreprises publiques en matière de diffusion de l'information. Dans la plupart des économies de l'OCDE, les entreprises utilisent à la fois des normes internationalement reconnues (ex. : les normes internationales d'information financière (IFRS) ou les Principes comptables généralement admis (GAAP)²) et des normes comptables nationales (éventuellement compatibles avec les normes IFRS ou GAAP). À l'échelle mondiale, les normes IFRS sont surtout obligatoires pour les entreprises cotées, et pour les grandes entreprises publiques, les groupes et les institutions financières. Toutefois, dans certains pays, elles sont facultatives pour les grandes entreprises publiques non financières. Appliquer aux entreprises publiques comme privées des normes d'information qui soient à la fois reconnues à l'échelle internationale et de qualité permet d'effectuer des comparaisons entre entreprises et de disposer d'une base objective pour présenter et comparer les informations financières. Dans certains pays, les entreprises publiques (et d'autres grandes entreprises et/ou entreprises d'intérêt public) sont censées aller au-delà des pratiques courantes en matière d'information. Ces obligations supplémentaires peuvent être en lien avec la transparence de l'évaluation du coût des obligations de service public, ou encore avec la communication d'informations non financières, par exemple consister en l'intégration de normes de communication d'informations sur la durabilité dans des domaines donnant lieu à une information sur les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) (voir, par exemple, les obligations et propositions appliquées dans l'Union européenne (UE) et l'Espace économique européen (ESG) (Encadré 2.1).

L'harmonisation des normes d'information financière utilisées par les entreprises publiques est un moyen de disposer d'une base méthodologique solide pour regrouper les informations communiquées par les diverses entreprises publiques du portefeuille et d'élaborer des indicateurs de référence pour comparer les performances des entreprises du portefeuille entre elles et avec les performances d'entreprises privées. Il est important que le rapport annuel agrégé soit transparent quant aux normes d'information imposées aux entreprises publiques (d'autant que ces normes peuvent varier) et à celles utilisées par l'entité actionnaire pour présenter les informations consolidées concernant le portefeuille. De même, il est possible d'utiliser les normes IFRS (comme pour la présentation des états financiers consolidés des groupes) lors de la compilation des informations relatives aux entreprises publiques du portefeuille (voir également le chapitre 5 (Méthodologie employée pour établir le rapport financier agrégé).

Vérification externe indépendante

La qualité de la communication financière d'une entreprise, notamment la réalisation d'une vérification externe indépendante, est une composante du cadre de gouvernance indispensable à la confiance des marchés, à la redevabilité et à la bonne gouvernance. Selon la Recommandation VI.B, « *les états financiers annuels des entreprises publiques doivent être chaque année soumis à une vérification externe indépendante de leurs comptes conformément à des normes de qualité élevées.* » Il est en outre précisé dans la Recommandation VI.C des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE qu'une « *vérification des comptes doit être conduite chaque année, conformément à des normes de qualité en la*

² Les normes IFRS sont édictées par l'International Accounting Standards Board (IASB) et présentent certaines différences avec les principes GAAP, qui englobent des normes comptables et de communication d'informations édictées par le Financial Accounting Standards Board (FASB). Les normes IFRS sont davantage utilisées à l'échelle mondiale, mais les principes GAAP sont la norme de comptabilité et d'information la plus employée aux États-Unis et dans certains autres marchés.

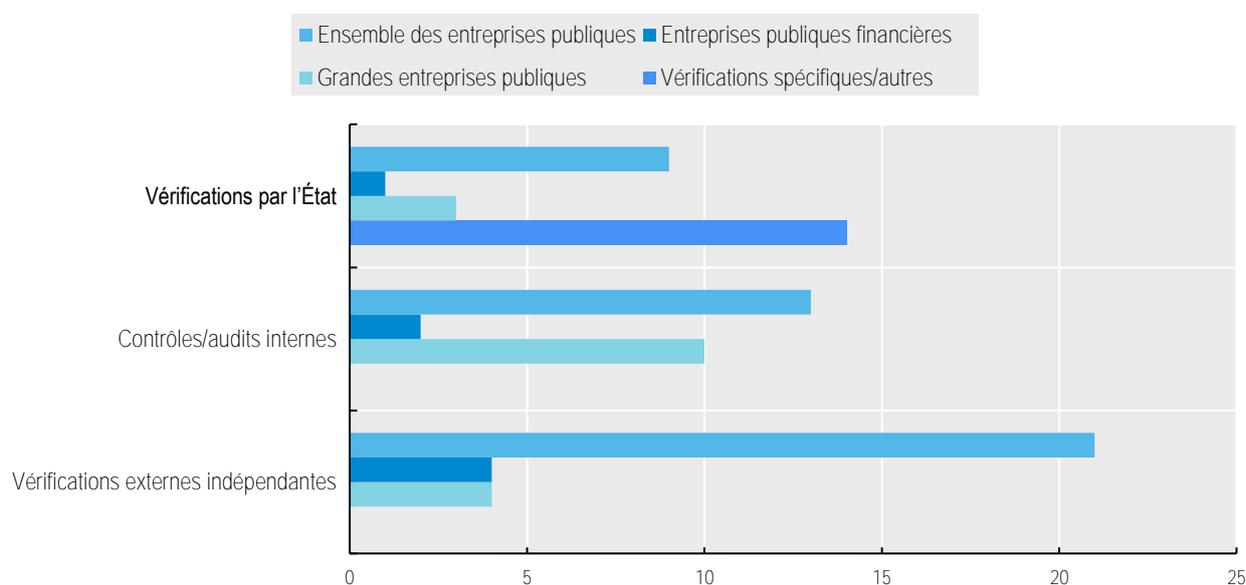
matière, par un auditeur indépendant, compétent et qualifié, chargé de donner au conseil d'administration et aux actionnaires un avis externe et objectif certifiant que les états financiers rendent compte fidèlement de tous les aspects importants de la situation financière et des résultats de la société. » Dans la plupart des juridictions, la nomination du commissaire aux comptes et/ou l'approbation de cette nomination relève principalement de la compétence des actionnaires. Toutefois, dans quelques juridictions, cette compétence est partagée, le commissaire au compte étant désigné sur proposition du conseil d'administration sous réserve d'approbation par les actionnaires. (OCDE, 2021^[7])

Dans certains pays, les autorités confient l'essentiel des fonctions de surveillance des entreprises publiques aux institutions de contrôle publiques existantes ou autre organe de contrôle interne à l'administration. Toutefois, les Lignes directrices recommandent, pour renforcer la crédibilité des informations fournies, que l'État soumette toutes les grandes entreprises publiques à une obligation de vérification externe indépendante réalisée conformément aux normes internationales. Le recours à l'institution de contrôle des finances publiques reste possible au cas par cas et peut être un moyen de vérifier l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques et le respect de la réglementation et de la législation. Dans un petit nombre de juridictions, une vérification doit obligatoirement être effectuée par l'État annuellement en plus des vérifications internes et externes, ce qui montre que dans certains cas, le contrôle effectué par l'État est considéré comme un mécanisme de contrôle à la fois supplémentaire et nécessaire (Graphique 2.1).

Pour favoriser l'indépendance et la redevabilité des commissaires aux comptes externes qui vérifient les comptes des entreprises d'intérêt public ou des entreprises cotées, certains pays ont adopté des dispositions particulières, introduisant une obligation de rotation des commissaires aux comptes, limitant ou interdisant la fourniture, par les commissaires aux comptes, de services autres que la vérification des comptes aux clients qu'ils contrôlent, par exemple de services liés à la fiscalité. De plus, dans certains cas (ex. : au sein de l'Union européenne) une réglementation introduite pour élargir les attributions des comités d'audit des entités d'intérêt public exige que ce comité contrôle le déroulement de la vérification et recommande au minimum deux cabinets d'audit au conseil en lui fournissant un argumentaire en faveur de l'un d'eux. (OCDE, 2021^[7])

Graphique 2.1. Vérifications et contrôles internes et externes indépendants dans les entreprises publiques (économies de l'OCDE)

Les entreprises publiques sont de plus en plus soumises à des systèmes de contrôle fiables prévoyant une vérification externe indépendante, des contrôles/audits internes et, dans certains cas, des procédures de vérification par l'État supplémentaires ou spécifiques.



Source: (OCDE, 2020^[2])

Audit et contrôles internes

La fiabilité des mécanismes de contrôle interne, notamment de la fonction d'audit interne, conditionne l'exhaustivité, l'intégrité, l'exactitude, l'opportunité et la fréquence de l'information financière (et non financière) d'une entreprise publique. Ces mécanismes sont essentiels pour garantir l'intégrité de l'information financière et, plus globalement, prévenir d'autres risques susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité de l'entreprise. Les pratiques en matière de contrôle interne varient d'une juridiction à l'autre. Le plus souvent, l'obligation de disposer d'une fonction de contrôle interne dépend de la taille et des activités de l'entreprise publique, ainsi que d'autres critères prévus par les conditions d'admission à la cote lorsque l'entreprise fait appel à l'épargne publique. Même si les entreprises publiques ne sont pas toujours tenues de se doter de fonctions de contrôle interne – compte tenu de leur taille et de leurs activités –, dans les grandes entreprises qui ont une activité commerciale, la fonction de contrôle interne et les fonctions liées au contrôle interne font désormais partie des fonctions normales de l'entreprise ou sont en passe de devenir la norme. Lorsqu'il existe une fonction d'audit interne, cette fonction doit presque systématiquement rendre des comptes au conseil de surveillance (ou au comité compétent en son sein) lorsqu'il en existe un. Dans certains pays d'Amérique latine (**Argentine, Brésil, Costa Rica**), il n'est pas rare que la fonction d'audit interne rapporte également aux instances de contrôle de l'État.

Contenu et périmètre des informations financières et non financières communiquées par les entreprises

Les obligations d'information financière et non financière varient d'un pays à l'autre. Ces variations s'expliquent par des différences au niveau des règles, des obligations applicables et des informations jugées importantes et nécessaires compte tenu de l'activité d'une entreprise donnée. Elles peuvent également être dues au fait que le degré de transparence existant déjà sur le marché conduit les entreprises à communiquer davantage d'informations que ce qu'exige la réglementation en place. Il faut en outre que la transparence et la diffusion de l'information soient en phase avec la demande, les intérêts et préoccupations des propriétaires, investisseurs, actionnaires et groupes sur lesquels elles ont un impact. Toutefois, certains des principes élémentaires figurant dans les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE et dans les Lignes directrices fournissent des points de repère en ce qui concerne les aspects sur lesquels des informations doivent être communiquées. Ces aspects sont notamment les suivants (voir également l'infographie 2.1):

- les objectifs commerciaux et non commerciaux;
- le résultat financier et le résultat d'exploitation;
- la gouvernance, l'actionariat et la répartition des droits de vote;
- la composition du conseil d'administration et de l'équipe dirigeante et la rémunération correspondante;
- la qualification des membres du conseil d'administration, le processus de sélection, les exigences de diversité et d'indépendance;
- les risques importants et les mesures prises pour les atténuer;
- les aides financières et les dettes;
- les transactions effectuées avec des parties liées;
- des éléments relatifs au personnel et aux actionnaires.

En règle générale, le rapport annuel de l'entreprise constitue une précieuse source d'informations pour l'interprétation du résultat financier et du résultat d'exploitation tels qu'ils figurent dans les états financiers certifiés de l'entreprise. Comme indiqué plus haut, les grandes entreprises publiques qui mènent des activités commerciales doivent produire des états financiers annuels comprenant un bilan, un tableau des flux de trésorerie, un compte de résultat, un tableau de variation des capitaux propres et des annexes. Ces états financiers doivent en principe être établis trois à six mois après la clôture de l'exercice. Ils doivent être préparés conformément aux normes comptables applicables aux entreprises privées de taille et de complexité comparables. L'information communiquée doit être complète, concise, fiable et comparable.

Il arrive de plus en plus souvent que certaines entreprises publiques aient également à respecter des normes plus exigeantes en matière d'information non financière sur les dimensions ESG, en particulier en ce qui concerne la durabilité, *a fortiori* lorsqu'il s'agit d'un aspect essentiel compte tenu des activités de l'entreprise. Cette information peut revêtir la forme de rapports de durabilité couvrant diverses problématiques liées à la conduite responsable des entreprises et d'informations détaillées sur les relations avec les parties prenantes. Il peut s'agir par exemple de démontrer la capacité de l'entreprise à respecter ses obligations légales (selon ses obligations internationales), mais aussi certaines politiques en matière de droits humains, de santé, de sécurité, de sécurité des consommateurs, de lutte contre la corruption et de pratiques durables. La communication d'informations sur les résultats de l'entreprise en la matière est un moyen de garantir que les entreprises publiques respectent les engagements internationaux, de même que les politiques en matière d'actionariat public ou de diffusion de l'information qui mettent l'accent sur les exigences ou attentes à l'égard des entreprises publiques dans ces domaines.

Même s'il n'existe pas une norme internationale unique, certaines normes sont couramment utilisées, notamment les cadres proposés par le *Climate Disclosure Standards Board* (CDSB), par la *Global Reporting Initiative* (GRI), par l'*International Integrated Reporting Council* (IIRC) et par le *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB). Certaines entreprises appliquent plusieurs normes d'information pour répondre aux attentes de divers publics en matière d'information sur la durabilité et parce que ces normes constituent des outils pratiques pour l'application de cadres fondés sur des principes comme ceux proposés par le groupe de travail *Taskforce on Climate-Related Financial Disclosures* (TCFD) (voir Tableau 2.1). Dans un nombre croissant de cas, l'information sur la durabilité peut également devoir faire l'objet d'un contrôle externe indépendant obligatoire dont le but est de fournir une garantie supplémentaire quant à la fiabilité et à l'exactitude de l'information non financière, et en particulier de celle liée au climat.

Tableau 2.1. Exemples de normes d'information non financière mettant l'accent sur la durabilité

Initiative	Description
<i>Global Reporting Initiative</i> (GRI)	La <i>Global Reporting Initiative</i> fournit des lignes directrices et des critères à respecter pour l'établissement de rapports sur les performances environnementales, mais aussi économiques et sociales de l'entreprise. Il s'agit d'un cadre modulaire, ce qui permet à l'entreprise de faire un choix en fonction du degré de conformité qu'elle souhaite atteindre et de ses besoins en matière de communication d'informations.
Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)	Le TCFD est un groupe de travail établi par le Conseil de stabilité financière (FSB) pour améliorer et amplifier l'information financière liée au climat. Cette information est censée favoriser la prise de décisions plus éclairées en matière d'investissement, de crédit et d'assurance et permettre aux parties prenantes d'avoir plus conscience de la concentration d'actifs financiers dans des secteurs très émetteurs de carbone et des expositions aux risques climatiques. À la suite de la norme, le TCFD a publié un guide d'application couvrant divers domaines, dont l'amélioration de l'information climatique concernant la gouvernance, la stratégie, la gestion du risque et les indicateurs et objectifs chiffrés. De plus amples informations sont accessibles à l'adresse : https://www.fsb-tcfd.org .
<i>Sustainability Accounting Standards Board</i> (SASB)	Les normes du SASB recensent un sous-ensemble de facteurs ESG susceptibles d'avoir un impact sur les performances financières dans 77 secteurs d'activité et permettent aux entreprises de repérer et de gérer les risques financiers liés à la durabilité et d'en informer les investisseurs. Publiées en 2018, ces normes définissent un ensemble de dimensions pour chaque secteur et les indicateurs correspondants. Le SASB propose également une matrice de matérialité, un outil de navigation et un guide pour aider les investisseurs à comprendre les questions de matérialité. Dans le cadre d'un sous-ensemble de thèmes ESG sectoriels, le SASB aborde la dimension environnementale, notamment les aspects liés aux émissions de gaz à effet de serre, de manière spécifique, en s'appuyant sur des cadres, dont ceux de la TCFD et du CDSB.
<i>Climate Disclosure Standards Board</i> (CDSB)	Le CDSB propose une méthode pour la communication d'informations sur l'environnement et le changement climatique dans les rapports annuels et rapports intégrés, entre autres. Il entend aider les organisations à préparer et présenter les informations sur l'environnement pour les inclure dans des rapports classiques dans l'intérêt des investisseurs, qui peuvent ainsi analyser la relation entre certains aspects environnementaux et la stratégie, les performances et les perspectives de l'organisation. Le cadre a été actualisé en avril 2018 pour harmonisation avec la TCFD et autres normes d'information.
<i>Integrated Reporting</i> (IR)	L' <i>International Integrated Reporting Council</i> (IIRC) est une coalition mondiale qui regroupe des autorités de régulation, des investisseurs, des entreprises, des autorités de normalisation, la profession comptable et des organisations non gouvernementales (ONG). Tous les membres de la coalition partagent l'idée que la communication d'informations sur la création de valeur devrait être la prochaine étape de l'évolution de la communication d'informations. Le cadre IR Framework4 a été mis au point à cette fin et constitue un socle pour l'avenir. L'IIRC défend une vision dans laquelle la pensée intégrée (<i>integrated thinking</i>) fait pleinement partie des pratiques courantes des entreprises publiques comme privées. Le reporting intégré (<i>Integrated Reporting</i>) est vu comme la norme d'information qui facilitera la concrétisation de cette vision. Le cycle constitué de la pensée intégrée et du reporting intégré, qui se traduit par une allocation du capital à la fois efficiente et productive, est censé constituer une force qui favorise la stabilité financière et la durabilité.
<i>Climate Disclosure Project</i> (CDP)	Lors de sa création, le CDP était une plateforme qui avait vocation à établir un lien entre intégrité environnementale et devoir fiduciaire. Aujourd'hui, il gère le système mondial de diffusion d'informations qui a pour but d'aider les investisseurs, les entreprises, les villes, les États et les régions à gérer l'impact de leurs activités sur l'environnement. Il aide des milliers d'entreprises, de villes et de régions à évaluer et à gérer les risques et opportunités liés à leurs activités dans des domaines tels que le changement climatique, la sécurité hydrique et la déforestation. Par ailleurs, il utilise les informations recueillies dans le cadre de son processus annuel de déclaration d'informations pour attribuer une note aux entreprises et aux villes en fonction de leur capacité à montrer l'exemple sur le plan de l'environnement.
<i>GHG Protocol Corporate Accounting and Reporting Standard</i>	La <i>GHG Protocol Corporate Accounting and Reporting Standard</i> contient des règles et des conseils qui ont pour but d'aider les entreprises et autres organisations à établir un inventaire de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elle porte sur la comptabilisation et la déclaration des émissions pour sept gaz à effet de serre visés par le Protocole de Kyoto. Elle a été actualisée en 2015 par la publication du guide sur les émissions relevant du périmètre 2, qui permet aux entreprises de mesurer et de déclarer de manière crédible les émissions associées à la production d'électricité, de vapeur, d'énergie

Initiative	Description
	thermique ou de réfrigérant achetés ou acquis.
Directive relative à la publication d'informations non financières	La Directive 2014/95/UE impose aux grandes entreprises ayant leur siège dans l'Union européenne de publier des informations sur les aspects environnementaux et sociaux, le traitement de leurs salariés, le respect des droits humains, la lutte contre la corruption et la diversité dans les conseils d'administration (en termes d'âge, de sexe, d'études et de parcours professionnel) ou, le cas échéant, de fournir des raisons expliquant pourquoi elles ne peuvent pas le faire (logique « appliquer ou expliquer »). La Commission a adopté une proposition de directive sur les rapports de durabilité des entreprises qui devrait modifier les règles définies par la Directive sur la publication d'informations non financières (voir également le paragraphe 2.1).

Source: (OCDE, À paraître^[8])

Infographie 2.1. Information financière et non financière par les entreprises publiques et les entreprises cotées

Objectifs de l'entreprise et réalisation

- Objectifs commerciaux
- Objectifs non financiers: sociaux, droits humains, missions de service public
- Chiffre d'affaires net
- Versements au profit du Trésor (le cas échéant)

Résultat financier et résultat d'exploitation

- États financiers certifiés montrant les performances et la situation financières de l'entreprise
 - Bilan
 - Compte de résultat
 - Tableau des flux de trésorerie
- Analyse de l'activité par la direction
- Financement des objectifs de politique publique (le cas échéant)

Gouvernance, actionariat et droits de vote (structure)

- Principales participations au capital, bénéficiaires effectifs, actionnaires détenant une majorité de contrôle et grands détenteurs de blocs
- Droits de vote spéciaux, pactes d'actionnaires, participations/garanties réciproques, actions spécifiques ou droits de veto
- Entité actionnaire
- Structure du groupe d'entreprises
- Pratiques de gouvernance d'entreprise, y compris des filiales
- Codes/règles de gouvernance d'entreprise applicables
- Répartition des rôles et attributions de la direction générale et/ou de la présidence
- Statuts applicables, comités

Composition et indépendance du conseil/de la direction, qualification et processus de sélection

- Expérience et qualification des administrateurs et dirigeants, détention d'actions, postes de direction, degré d'indépendance
- Processus de sélection et de nomination

Risques importants et prévisibles et mesures d'atténuation

- Risques financiers et opérationnels (industriels, politiques, géographiques, dépendance à l'égard des matières premières, marchés financiers (risque de taux d'intérêt ou de change), produits dérivés et opérations et engagements hors bilan)
- Risques liés à la conduite des entreprises, à l'environnement, aux droits humains, à la main-d'œuvre et à la fiscalité
- Pratiques de gestion et de suivi des risques

Rémunération des administrateurs et des dirigeants

- Plans de rémunération et mécanismes incitatifs (options d'achat d'actions, critères de performance)
- Rémunération individuelle (conditions de fin d'exercice des mandats et de départ à la retraite)

Aides financières

- Obligations mutuelles, mécanismes d'aide financière ou de partage des risques avec l'État
- Subventions ou garanties accordées par l'État
- Partenariats public-privé

Transactions significatives avec l'État et d'autres parties liées

- Transactions significatives avec l'État et d'autres entreprises publiques, dont des filiales, des actionnaires majoritaires, entreprises sous contrôle commun
- Nature de la relation, nature et montant de la transaction

Salariés et parties prenantes

- Relations entre la direction et les salariés (rémunération, couverture des négociations collectives, représentation du personnel)
- Parties prenantes (créanciers, fournisseurs, collectivités locales)

Source: Établi par l'auteur d'après les Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE et les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques.

Encadré 2.1. Directives européennes relatives à la comptabilité et à la publication d'informations non financières

Directive comptable

Elle a pour but de garantir la clarté et la comparabilité des états financiers des entreprises cotées, des petites et moyennes entreprises et des entreprises d'intérêt public autrement que par les normes IFRS. Les états financiers annuels doivent:

- contenir au minimum le bilan, le compte de résultat et l'annexe;
- donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'entreprise;
- être publiés par chaque entreprise dans le registre d'entreprise national dont elle relève.
- La directive définit des principes généraux de l'information financière, dont l'utilisation des mêmes méthodes comptables et modes d'évaluation d'un exercice à l'autre.
- Elle contient des règles détaillées concernant la présentation du bilan, du compte de résultat et de l'annexe, des informations non financières, du rapport de gestion, de la déclaration sur le gouvernement d'entreprise et du rapport consolidé.

- Elle précise que les états financiers des entités d'intérêt public, des entreprises de taille moyenne et des grandes entreprises doivent être contrôlés par un ou plusieurs contrôleurs légaux.
- Les grandes entreprises actives dans l'extraction de gisements de minerais, de pétrole, de gaz naturel ou d'autres matières, ou dans l'exploitation de forêts primaires doivent déclarer les paiements supérieurs à 100 000 EUR effectués au profit de l'administration au cours d'un exercice donné.

Directive relative à la publication d'informations non financières

Selon la Directive 2014/95/UE, les grandes entreprises sont tenues de publier des informations sur les aspects énoncés ci-après selon la logique « appliquer ou expliquer » :

- aspects environnementaux;
- questions sociales et de personnel;
- respect des droits humains;
- lutte contre la corruption;
- diversité au sein des organes décisionnels de l'entreprise (âge, sexe, qualifications et parcours professionnel).

Proposition de directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises

La Commission a adopté une proposition de directive relative à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (CSRD), qui amenderait les obligations d'information actuellement prévues par la Directive relative à la publication d'informations non financières (NFRD). La proposition

- élargit le champ d'application de cette directive à toutes les grandes entreprises et à toutes les entreprises cotées sur des marchés réglementés (exception faite des microentreprises cotées);
- rend obligatoire un audit (assurance) des informations publiées;
- introduit des obligations d'information plus précises et l'obligation de publier les informations selon les normes obligatoires d'information en matière de durabilité en vigueur dans l'UE;
- exige que les entreprises procèdent à un « balisage » numérique des informations publiées en matière de durabilité de telle manière que ces informations puissent être lues par machine et incluses dans le point d'accès unique européen prévu dans le plan d'action pour l'union des marchés des capitaux.

Source: (Union européenne, 2021^[9]) (Union européenne, 2014^[10]) (Union européenne, 2013^[11])

Rôle de l'État actionnaire: vers une amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information

Selon les recommandations des Lignes directrices, l'État doit agir en actionnaire actif et éclairé. Pour améliorer les pratiques en matière de transparence et de diffusion de l'information, il peut: (1) définir une politique cohérente de transparence et d'information pour les entreprises qu'il détient; (2) définir les mandats et objectifs des entreprises publiques et en suivre l'exécution et la réalisation; (3) mettre sur pied des systèmes pour suivre, vérifier et évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et s'assurer qu'elles respectent les normes; et (4) entretenir un dialogue avec les auditeurs externes et les organes spécifiques de contrôle de l'État (lorsque ce dialogue est autorisé et légal). Comme exposé plus longuement ci-après, ces pratiques permettent à l'entité actionnaire d'adopter une approche plus fiable

pour établir des rapports annuels agrégés parce que les informations sur la base desquelles ces rapports sont établis reposent sur un cadre de communication d'informations solide.

Définir une politique d'information pour les entreprises publiques

Pour améliorer les pratiques des entreprises publiques en matière de transparence et de diffusion de l'information, il faut d'abord que l'État actionnaire définisse une politique cohérente de transparence et d'information pour les entreprises qu'il détient. Comme souligné dans les notes explicatives relatives à la Recommandation II.F.5 des Lignes directrices, «cette politique doit être axée sur la nécessité, s'imposant aux entreprises publiques, de diffuser des informations significatives. L'élaboration de cette politique de diffusion de l'information doit être éclairée par un état des lieux complet des exigences légales et réglementaires applicables aux entreprises publiques ainsi que par un repérage de tout écart constaté entre les pratiques suivies et les critères appliqués d'une part, et les bonnes pratiques et critères d'admission à la cote en vigueur au niveau national, d'autre part. À l'issue de cet état des lieux, l'État peut envisager de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer le cadre régissant la transparence et la diffusion d'informations, y compris proposer des modifications du cadre juridique et réglementaire ou élaborer des directives spécifiques, des principes ou des codes destinés à améliorer les pratiques suivies au niveau de chaque entreprise».

Pour définir une politique de diffusion de l'information cohérente, l'État actionnaire doit prévoir une consultation des conseils d'administration et des dirigeants des entreprises publiques, ainsi que des organismes de réglementation, des parlementaires et autres parties prenantes. Pour obtenir une adhésion à cette politique, il doit établir un dialogue large et effectif avec les entreprises publiques. Si nécessaire, l'élaboration de guides et l'organisation de séminaires de formation à l'intention des entreprises publiques, le lancement d'initiatives spéciales comme l'attribution de récompenses aux entreprises publiques se distinguant par la qualité de leurs pratiques en matière de diffusion de l'information ou encore la mise en place de mécanismes permettant de mesurer, d'évaluer et de faire savoir si les entreprises publiques honorent leurs obligations en matière de diffusion de l'information peuvent être des moyens de favoriser la mise en œuvre de la politique (voir Encadré 2.2). L'entité actionnaire doit également accorder de l'importance à la qualité des informations communiquées par les entreprises.

Encadré 2.2. Rôle de l'État actionnaire: favoriser l'amélioration de la transparence et de la diffusion de l'information

Corée: le ministère de l'Économie et des Finances assure un suivi de toutes les informations enregistrées dans le registre en ligne qui centralise les informations sur les entreprises publiques (système ALIO) et peut infliger des sanctions à ces entreprises si l'information communiquée est lacunaire ou imprécise. Selon la sévérité de la sanction, le ministère peut exiger que l'entreprise publique concernée présente un plan exposant comment elle compte éviter de récidiver et peut lui proposer une formation. Pour donner plus de retentissement à la sanction, les entreprises fautives sont classées parmi les « entreprises publiques négligentes » dans le système ALIO pendant trois mois et peuvent être contraintes de publier cette information sur leur site Internet. Les entreprises vertueuses sont au contraire classées parmi les « entreprises publiques excellentes ».

Pays-Bas: le référentiel d'évaluation *Transparency Benchmark* permet de classer les grandes entreprises en fonction de leur degré de transparence.

Lituanie: l'organisme de coordination de la fonction actionnariale a mis au point un « indice de gouvernance des entreprises publiques », qui permet de classer ces entreprises en fonction de la qualité de leurs pratiques de gouvernance.

Hongrie: l'entreprise qui gère les actifs de l'État hongrois (MNV Zrt) a mis au point un système d'information unifié, contenant des indicateurs spécifiques à chaque entreprise publique placée sous l'autorité du ministère sans portefeuille chargé de la gestion des actifs nationaux (NVTMN).

Source: (OCDE, 2020^[3]) (OCDE, 2020^[2])

Dans le même temps, il ne faut pas que les obligations d'information imposent aux entreprises des formalités administratives ou des coûts excessifs. Il n'est pas davantage demandé aux entreprises de rendre publiques des informations pouvant compromettre leur situation concurrentielle, à moins que ces informations ne soient indispensables pour éclairer pleinement les investisseurs et éviter de les induire en erreur ou d'induire en erreur d'autres acteurs du marché ou les autorités de réglementation. Pour déterminer les informations minimales qui doivent être publiées, beaucoup de pays appliquent le critère de matérialité³.

La politique d'information applicable aux entreprises publiques peut reposer sur les bonnes pratiques et sur les critères nationaux d'admission à la cote. Il est en outre possible de prévoir des obligations supplémentaires pour garantir que les entreprises publiques publient des informations sur des aspects d'intérêt public, en particulier lorsqu'elles ont des activités non commerciales.

Des normes d'information spécifiques peuvent leur être appliquées pour qu'elles aient à respecter des obligations d'information plus exigeantes concernant les activités non commerciales, les transactions avec des parties liées, la conduite responsable des entreprises, la durabilité, entre autres. Ainsi, la Suède et le Royaume-Uni ont établi des directives spécifiques pour la publication d'informations financières et non financières par les entreprises publiques. En **Suède**, ces exigences sont énoncées dans les « Lignes directrices pour la publication d'informations par les entreprises publiques », qui imposent à ces entreprises de publier des rapports de durabilité concernant toutes les parties prenantes en plus de la publication d'informations financières et non financières. Au **Royaume-Uni**, cette obligation s'applique à toutes les entités publiques, telles que définies dans le « *Government Financial Reporting Manual* ». La politique d'information peut également fixer des règles pour garantir l'indépendance du comité d'audit du conseil d'administration (ex. : **Estonie**); elle peut aussi, entre autres, expliciter les normes de comptabilité et de vérification des comptes applicables et indiquer sur quels domaines supplémentaires les entreprises publiques sont censées communiquer des informations. (OCDE, 2020^[3]) L'élaboration d'une bonne politique de transparence et d'information suppose une consultation de l'administration dans son ensemble et des entreprises publiques. Si nécessaire, l'entité actionnaire peut aider les entreprises publiques à appliquer la politique en publiant des guides et en organisant des séminaires de formation afin de sensibiliser les entreprises et de permettre l'échange de bonnes pratiques.

Dans certains pays, l'État présente des aspects de la politique d'information dans le rapport annuel agrégé de manière à montrer qu'il est un actionnaire actif et éclairé et à mettre en lumière les liens entre résultats, suivi et transparence accrue.

Définir les mandats et objectifs des entreprises publiques et en suivre l'exécution et la réalisation

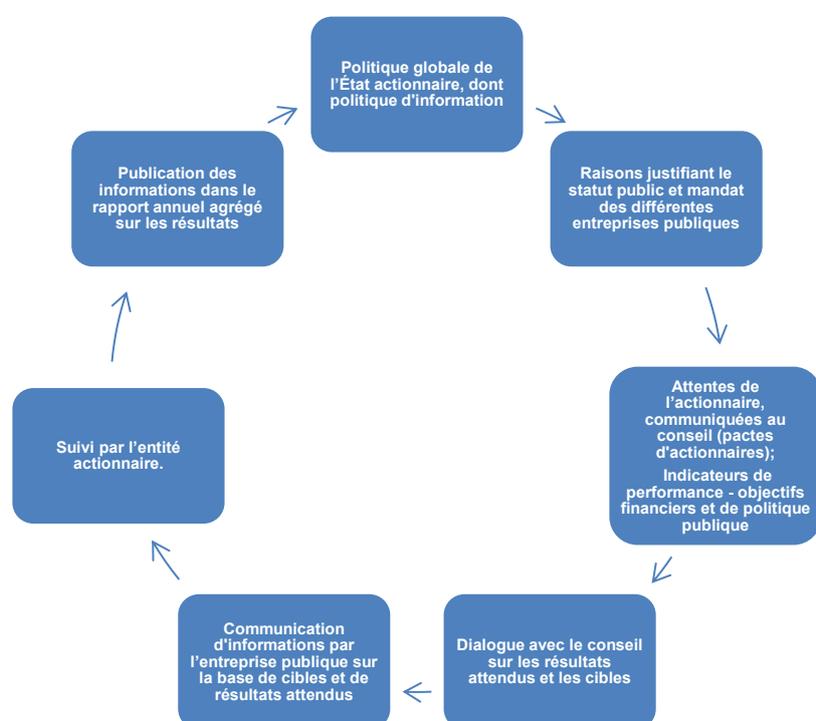
Pour améliorer la transparence des rapports agrégés, il faut aussi communiquer des informations sur les processus et résultats liés à la définition et au suivi des mandats et objectifs des entreprises publiques. La première étape consiste à définir des mandats et objectifs généraux pour les entreprises détenues à 100 %

³ Une information est considérée comme significative ou matérielle si son omission ou son inexactitude peut influencer sur les décisions économiques prises par ceux qui l'utilise. On peut aussi la définir comme une information qu'un investisseur raisonnable considérerait comme importante pour prendre une décision en matière d'investissement ou de vote.

par l'État et à les faire connaître⁴. Les mandats sont des documents concis présentant une vue d'ensemble succincte des grands objectifs à long terme de l'entreprise, qui doivent être conformes aux motifs justifiant l'actionnariat public (Infographie 2.2).

Infographie 2.2. Définir les performances attendues de l'État actionnaire, en assurer un suivi et les faire connaître

Le cycle de la communication d'informations commence par la définition d'une politique actionnariale claire et de ce qui justifie le statut public des différentes entreprises publiques. Ces informations sont ensuite traduites en attentes de l'actionnaire, sous la forme d'objectifs financiers et d'objectifs de politique publique communiqués aux entreprises publiques. Il faut ensuite qu'un dialogue s'établisse entre l'État actionnaire et les organes décisionnels à des fins de suivi de la mise en œuvre. L'entité actionnaire doit effectuer un suivi continu des résultats, notamment sur la base de rapports trimestriels et annuels transmis par les entreprises publiques. Ces informations doivent constituer la base de l'analyse présentée dans le rapport annuel agrégé.



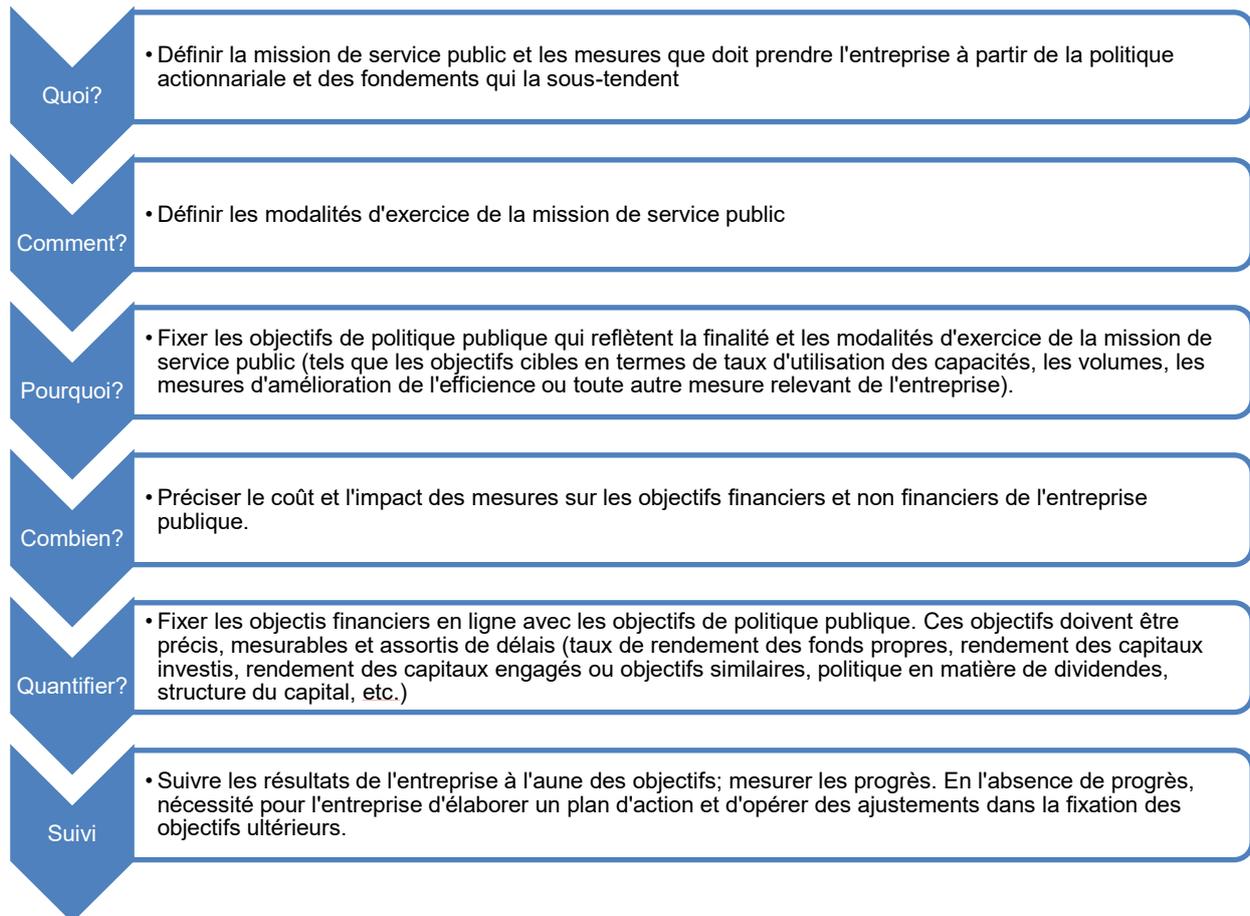
Source: Auteur.

Le mandat contient généralement une description des principales activités de l'entreprise publique ainsi que quelques indications relatives à ses principaux objectifs économiques et, le cas échéant, à ses objectifs de politique publique. Les mandats constituent également un cadre utile pour définir les objectifs et cibles de l'entreprise à plus court terme, puis en suivre la réalisation. Ils peuvent ensuite être traduits en indicateurs/cibles financiers, opérationnels et non financiers, lesquels doivent être précis, mesurables et assortis de délais (Infographie 2.3). Il est ensuite bon que les résultats des entreprises publiques atteignant ces cibles figurent dans le rapport annuel agrégé (Infographie 5.5). Bien que toutes les informations ne

⁴ Lorsque l'État n'est pas le seul actionnaire de l'entreprise, il n'est généralement pas en position de la « mandater » formellement pour la réalisation d'objectifs spécifiques. Il devra alors plutôt utiliser les canaux habituels pour faire connaître ses attentes en tant qu'actionnaire important.

soient pas incluses dans le rapport annuel agrégé, la définition de mandats permet à l'actionnaire d'être plus actif et mieux informé et de disposer d'une base plus objective pour rendre compte des performances et des résultats du portefeuille d'entreprises. Ce système permet aussi de disposer d'informations pour prendre des décisions sur le portefeuille, dialoguer avec les organes décisionnels des entreprises publiques au sujet des attentes et des cibles, de faire des ajustements si nécessaire et d'effectuer un suivi et une évaluation efficaces (voir également le chapitre 3).

Infographie 2.3. Définir, mesurer et suivre les objectifs de politique publique



Source: Auteur, d'après l'exemple de la Suède. (Gouvernement de la Suède, 2021^[12])

Instaurer des systèmes d'information pour suivre, contrôler et évaluer les entreprises publiques

La troisième étape importante à respecter pour améliorer la transparence et l'information consiste à créer des systèmes pour suivre, contrôler et évaluer régulièrement la performance des entreprises publiques et vérifier qu'elles se conforment à la politique d'information. Afin que l'entité actionnariale puisse prendre des décisions éclairées sur des questions fondamentales pour l'entreprise et préparer son rapport annuel, elle doit veiller à recevoir toutes les informations nécessaires et pertinentes au moment requis. Elle doit également se doter des moyens de suivre en permanence les activités et les performances des entreprises publiques. Elle peut à cette fin créer des systèmes adaptés de diffusion de l'information. Ces systèmes d'information sont en général internes, mais ils peuvent constituer une base à partir de laquelle rassembler

des informations qui seront ensuite intégrées au rapport annuel agrégé, voire alimenteront des portails de données en ligne.

Les systèmes d'information doivent fournir à l'entité actionnaire une image fidèle et juste des performances ou de la situation financière de l'entreprise publique. De plus, l'entité actionnaire pourra utiliser une partie des données afin d'établir des méthodologies adaptées pour évaluer le portefeuille et de créer d'autres indicateurs qui seront finalement intégrés au rapport agrégé. Ces indicateurs doivent également permettre d'assurer un suivi des performances des entreprises publiques sur la base des objectifs et cibles établis (comme expliqué plus haut). Il peut être utile d'effectuer une comparaison des performances financières et non financières par rapport à celles d'entités du secteur public ou privé, au niveau national et international. Certaines de ces références utilisées comme base de comparaison peuvent être citées dans le rapport annuel agrégé afin que les lecteurs puissent mieux évaluer les performances de l'entreprise publique et s'interroger sur leur évolution.

Entretenir un dialogue avec les vérificateurs internes et externes et avec les organes de contrôle de l'État

L'efficacité du suivi des performances des entreprises publiques peut être améliorée si l'entité actionnaire possède, dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, des compétences qui lui permettront de communiquer de manière appropriée avec les interlocuteurs concernés, tant avec les services financiers des entreprises publiques qu'avec les personnes assumant des fonctions d'audit interne ou avec les instances compétentes de contrôle de l'État. Si nécessaire et lorsque le système juridique le permet, il est aussi utile (dans le cas d'entreprises détenues à 100 % par l'État) de communiquer avec les vérificateurs externes. Ce dialogue peut prendre la forme d'échanges réguliers d'informations, de réunions ou de discussions lorsqu'un problème précis surgit. Les auditeurs externes donnent à l'entité actionnaire un avis extérieur indépendant et professionnel sur les performances et la situation financière des entreprises publiques. Cet éclairage est de nature à permettre à l'État actionnaire de mieux connaître le portefeuille, et peut fournir certaines informations qui peuvent se révéler nécessaires au moment de la compilation des données financières et non financières, comme expliqué dans les parties suivantes⁵.

⁵ Toutefois, le dialogue continu de l'entité actionnaire avec les auditeurs externes et les instances de contrôle de l'État ne doit pas se faire aux dépens de la responsabilité du conseil d'administration et doit respecter le caractère confidentiel et interne de certaines informations.

3

Qu'est-ce qu'un rapport agrégé et pourquoi ce rapport est-il important?

Ce chapitre présente les objectifs de l'établissement de rapports agrégés et les raisons qui le justifient, et plaide ainsi pour que les entités actionnaires généralisent cette pratique. Il fournit également un aperçu de la forme que ce rapport peut prendre et des différents types de rapport.

Qu'est-ce qu'un rapport agrégé ?

Le rapport agrégé est un outil indispensable pour que l'État puisse se comporter en actionnaire actif et éclairé. Il permet à l'entité actionnaire d'avoir une compréhension plus fine des performances des entreprises publiques et de jouer son rôle en matière d'exercice des droits d'actionnaire et de gouvernance des entreprises publiques de manière transparente et responsable.

Même si l'établissement de rapports agrégés s'est au départ inscrit dans la continuité de la communication d'informations sur les performances financières et la valeur du portefeuille d'entreprises publiques, beaucoup de pays en ont élargi le périmètre pour y inclure les performances relatives à des indicateurs non financiers importants se rapportant à l'environnement, aux aspects sociaux et à la gouvernance (ESG). Certains pays particulièrement exemplaires publient également des informations sur les résultats de la politique actionnariale de l'État et sur les cibles financières et non financières assignées aux entreprises publiques. Lorsque l'entité actionnaire est un organisme indépendant d'un ministère ou dispose de son propre budget, le rapport agrégé est aussi un moyen de rendre compte de ses propres résultats opérationnels.

Le rapport agrégé constitue généralement un outil important que l'entité actionnaire utilise pour garantir la transparence du portefeuille de participations de l'État à l'égard de la population, du pouvoir législatif et des médias. Il ne fait pas double emploi avec les autres obligations de communication d'informations au pouvoir législatif (ex. : les rapports annuels), ayant plutôt vocation à les compléter. Il doit porter sur la totalité ou la majorité des entreprises publiques et être élaboré de telle manière que tous les lecteurs aient une vision claire des performances globales et de l'évolution des entreprises publiques. L'idée que ce rapport doit comporter, non seulement des informations sur les résultats financiers, mais aussi des informations non financières, suscite de plus en plus l'adhésion (voir chapitre 5). Même s'il existe des variations d'un pays à l'autre, un rapport agrégé contient en général des informations complètes ou partielles sur les aspects suivants, se rapportant à la taille et aux performances du secteur des entreprises publiques :

- la taille du portefeuille de participations, la répartition sectorielle des participations, dont les évolutions importantes et les opérations financières (crédits budgétaires, fonds propres);
- les performances du portefeuille et de chaque entreprise;
- la performance globale de l'ensemble des entreprises publiques (ou de celles qui ont le plus de poids économique), dont des indicateurs financiers de la performance du portefeuille du point de vue de l'État actionnaire;
- des informations sur les performances non financières en lien avec les pratiques ESG;
- la déclaration d'orientation sur la politique actionnariale de l'État et la manière dont elle est mise en œuvre;
- des informations sur les derniers changements touchant le portefeuille (législation applicable).

Le rapport agrégé peut être utile pour faire connaître ces résultats à diverses parties prenantes, du pouvoir législatif au public en passant par les institutions de contrôle des finances publiques. Il peut aussi être un moyen pour l'entité actionnaire d'engager un dialogue avec les parties prenantes et de s'appuyer sur les relations avec ces parties prenantes, y compris avec le grand public. Il n'existe pas d'approche universelle, et les pratiques varient d'un pays à l'autre. Le rapport agrégé peut revêtir la forme (1) d'un rapport narratif annuel contenant des informations financières et non financières, (2) d'un tableau de bord en ligne présentant les indicateurs financiers ou (3) de rapports ponctuels ou réguliers transmis au parlement et remplissant la même fonction sur le plan de la transparence et de la redevabilité que le rapport agrégé «classique». D'autres informations sur les différents types de rapports agrégés sont présentées ci-après (Tableau 3.1).

Rapport narratif annuel contenant des informations financières et non financières

Les rapports agrégés narratifs diffèrent grandement selon les pays. Ce type de rapport doit venir en complément des informations financières, doit donner une vision complète du portefeuille d'entreprises publiques et montrer que l'État se comporte en actionnaire actif et compétent. Il n'a pas vocation à être un gage de conformité, et on observe une aspiration de plus en plus grande à disposer de davantage d'explications sur les aspects qualitatifs des pratiques actionnariales. L'avantage du rapport agrégé narratif réside dans le fait qu'il peut fournir une description plus complète des éléments de contexte et informations non financières en complément des informations financières, ce qui permet au public et aux parties prenantes de mieux comprendre le secteur des entreprises publiques. Il faut cependant que le rapport soit suffisamment comparable, concis et accessible pour que le grand public comprenne les principaux enjeux.

Tableau de bord en ligne

Les technologies numériques permettent à l'administration de regrouper des informations dans des portails administratifs facilement accessibles. Les tableaux de bord en ligne sont de portée et de nature variables selon les pays, mais ils ont généralement davantage pour but de présenter des informations financières

et des données quantitatives sur le secteur des entreprises publiques que de fournir une évaluation de la réalisation des objectifs de l'État actionnaire et de son évolution. Un tableau de bord en ligne présente l'avantage de regrouper des informations de sources diverses et de pouvoir être mis à jour régulièrement pour que les informations restent d'actualité. Les portails relativement sophistiqués sont dotés de fonctionnalités grâce auxquelles les utilisateurs peuvent interagir avec les données en effectuant des recherches et en téléchargeant les données sous forme agrégée ou non (par ex. par secteur, entité actionnaire ou entreprise) – l'**Australie**, la **Corée** et l'**Ukraine** offrent de bons exemples de ces tableaux de bord en ligne. Il arrive aussi que le tableau de bord fournisse une vision plus large, notamment des données générales sur le secteur et sur la répartition sectorielle, sur les effectifs, la composition du conseil et les indicateurs économiques et financiers – c'est le cas au **Brésil** par exemple. L'idéal serait d'associer le tableau de bord en ligne, fondé sur des données solides, et le rapport annuel narratif pour que l'analyse offre une description plus complète des principaux éléments de contexte.

Rapports ponctuels ou réguliers au parlement

Comme mentionné plus haut, dans certains pays, un rapport sur les performances des entreprises publiques est fourni régulièrement ou ponctuellement aux instances représentatives compétentes. Ces rapports peuvent prendre différentes formes et peuvent informer le parlement et le public des réalisations, des performances et de la situation financière des entreprises publiques à la fin de chaque exercice. Même s'ils ne sont pas toujours présentés dans le même format qu'un rapport annuel agrégé du fait qu'ils sont principalement destinés aux instances représentatives chargées de veiller à ce qu'il soit rendu compte de la fonction actionnariale, ils peuvent constituer un moyen précieux d'assurer la transparence, la diffusion de l'information et la redevabilité. Les rapports de ce type peuvent constituer un bon point de départ pour établir les rapports annuels agrégés plus sophistiqués décrits dans les paragraphes qui suivent.

Tableau 3.1. Exemples de formes de rapports agrégés par pays et mode d'organisation de la fonction actionnariale

TYPE DE RAPPORT	Économie	Mode d'organisation de la fonction actionnariale	Entité déclarante	Dernier rapport disponible (lien hypertexte)
Rapport agrégé (complet ou partiel)	Brésil	Voies multiples/modèle dual	Ministère de l'Économie/ SEST	Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais 2020 et Tanorama (tableau de bord en ligne)
	Bulgarie	Organisme de coordination	Entreprises publiques et organisme de coordination	Annual Summary Report 2019
	Colombie	Centralisé (une partie du portefeuille)	Ministère des Finances	Reporte Annual de Empresas de la Nacion 2018
	Costa Rica	Organisme de coordination	Unité chargée de la surveillance des entreprises publiques au sein de la Présidence de la République	Reporte agregado sobre el conjunto de empresas propiedad del Estado 2019
	Chili	Centralisé (une partie du portefeuille)	Sistema de Empresas	Memoria Anual
	Croatie	Centralisé (une partie du portefeuille)	Ministère de la Planification physique, de la Construction et des Actifs publics	Annual report for legal entities of special interest for the Republic of Croatia
	Estonie	Voies multiples/modèle dual	Ministère des Finances	Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste 2018
	Finlande	Centralisé	Département de la gestion de l'actionariat (cabinet du Premier ministre)	Report on State Annual Accounts 2020
	France	Centralisé (sous-ensemble du portefeuille)	Agence des participations de l'État	Rapport d'Activité 2020
	Allemagne	Décentralisé	Ministère des Finances	Beteiligungsbbericht des Bundes 2019

TYPE DE RAPPORT	Économie	Mode d'organisation de la fonction actionnariale	Entité déclarante	Dernier rapport disponible (lien hypertexte)
	Irlande	Centralisé (une partie du portefeuille)	New Economy and Recovery Authority (NewERA)	NewERA Annual Financial Review 2018/19
	Israël	Centralisé	Autorité chargée des entreprises publiques	GCA Activity Report 2019
	Japon	Décentralisé	Ministère des Finances	[Aucun lien n'a été fourni]
	Lettonie	Organisme de coordination	Centre de coordination multisectoriel (CSCC)	Publiskais pārskats 2019. gadā
	Lituanie	Organisme de coordination	Centre de coordination de la gouvernance (GCC)	Annual SOE Report 2019/ 2019
	Pays-Bas	Centralisé (une partie du portefeuille)	Ministère des Finances	Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2019
	Norvège	Centralisé (avec des exceptions)	Ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche	State ownership report 2019
	Philippines	Organisme de coordination	GOCC	Integrated Corporate Reporting System Web Portal 2018 Annual Report
	Pologne	Décentralisé	Ministère de l'Entrepreneuriat et de la Technologie	Raporty roczne o stanie portfelu spółek 2018
	Suède	Centralisé	Ministère des Entreprises et de l'Innovation	Annual report for SOEs 2020
	Suisse	Voies multiples/modèle dual	Conseil fédéral	Rapports succincts du Conseil fédéral 2019
	Turquie	Voies multiples/modèle dual	Ministère du Trésor et des Finances	2019 Annual Ownership Report for SOEs
Tableau de bord en ligne	Australie	Modèle dual	Ministère des Finances	Transparency Portal
	Corée	Centralisé	Ministère des Finances	All Public Information In-One (ALIO)
	Ukraine	Décentralisé	Ministère de l'Économie	ProZvit
Rapport au parlement	Argentine	Décentralisé	Présidence/ministère du Trésor	Carta de Jefatura de Gabinete 2017
	Grèce	Centralisé (une partie du portefeuille)	Ministère des Finances Corporation hellénique des actifs et participations	HCAP Annual Financial Report (2019)
	Italie	Centralisé	Cour des comptes	[Aucun lien n'a été fourni]
	République slovaque	Décentralisé	Ministère des Finances	<i>Rapport annuel général de la République slovaque (comptes publics)</i> [Aucun lien n'a été fourni]

Note : Établi d'après les déclarations de l'entité actionnaire.

Source : (OCDE, 2020_[2]) (OCDE, 2018_[13]) (OCDE, 2020_[3]) et auteur, d'après une recherche documentaire.

Certains rapports agrégés portent sur l'ensemble du portefeuille tandis que d'autres n'en concernent qu'une partie. Par ailleurs, le niveau de détail des rapports et leur exhaustivité sont variables. Ces caractéristiques dépendent souvent du mode d'organisation de la fonction actionnariale, de la taille du portefeuille et de la capacité de l'entité déclarante à accéder à des sources d'informations pertinentes dans les divers services ministériels et diverses entreprises publiques. Dans les pays où le secteur des entreprises publiques est grand et où la gestion de l'actionnariat est décentralisée, le recueil des données peut mobiliser plus de temps et de moyens et doit pouvoir reposer sur une certaine coordination au sein de l'administration dans son ensemble. Ainsi, en **Finlande**, en **Lettonie** et en **Lituanie**, les organismes chargés de la coordination de l'actionnariat font office de points centraux pour l'établissement du rapport

agrégé et sont investis par la loi du mandat et des compétences nécessaires pour recueillir et regrouper les informations. Lorsque ces fonctions de coordination font défaut, le ministère des Finances ou le Trésor (**Estonie, Allemagne, Argentine et République slovaque**) peut être bien placé pour commencer à recueillir des données parce qu'il en collecte déjà sur le portefeuille d'entreprises publiques à des fins budgétaires. Dans quelques cas, l'institution de contrôle des finances publiques établit un rapport annuel à l'intention du parlement. En **Italie** par exemple, la Cour des comptes établit un rapport annuel sur la gestion des entreprises publiques. Ce rapport peut être complété par des études actualisées établies par le ministère de l'Économie et des Finances (en tant qu'actionnaire) au sujet des entreprises publiques qui ont un poids économique important. En **Grèce**, où la gestion du portefeuille est partagée entre l'entreprise qui détient les participations de l'État (HCAP) et le ministère des Finances, deux types de documents, couvrant des aspects différents, sont publiés. En tant que holding ayant le statut de société, la HCAP publie les états financiers annuels consolidés et certifiés, de même que des informations non financières sur les activités des entreprises publiques et les pratiques actionnariales et de gouvernance. De son côté, le ministère des Finances soumet un rapport agrégé au parlement dans le cadre de la procédure budgétaire.

Quelles que soient les modalités de gestion de l'actionnariat, il est généralement bon que l'administration crée un portail unique permettant d'accéder à l'ensemble des informations sur les entreprises publiques. Ce portail peut contenir un lien conduisant à des éditions récentes ou plus anciennes du rapport annuel agrégé et aux documents d'orientation liés à l'actionnariat et à la gouvernance d'entreprise, de même qu'un tableau de bord en ligne et des liens pour rediriger les internautes vers le site de chaque entreprise publique. Ainsi, le portail *Transparency Portal*, en **Australie**, et le système d'information intégré sur les entreprises (*Integrated Corporate Reporting System*), aux **Philippines**, permettent d'accéder à partir du même portail aux rapports annuels des entreprises et de comparer et d'analyser certaines données. Regrouper l'information – comme le fait la plateforme *ProZvit* en **Ukraine** – est particulièrement important lorsque les entités actionnaires sont décentralisées parce que l'information est souvent dispersée entre les sites du gouvernement, des ministères et des entreprises publiques.

Bien qu'il n'existe pas de méthode standard pour l'établissement de rapports agrégés (Encadré 3.1), il faut que le rapport atteigne les objectifs énoncés dans les parties qui suivent.

Encadré 3.1. Avantages et évolution des rapports annuels agrégés: exemples

Finlande

«Le cabinet du Premier ministre publie depuis cinq ans un rapport annuel annexé au rapport annuel sur les comptes publics soumis au parlement par le gouvernement. Les parties prenantes jugent nécessaire d'évaluer les performances de l'ensemble des entreprises publiques. Le rapport fournit principalement des données financières, de même que des informations sur certaines thématiques pour donner une image d'ensemble. Cette année par exemple, il a notamment porté sur les conséquences du Covid-19 et sur certains aspects liés à l'environnement et à la responsabilité sociale et d'entreprise. À l'avenir, il est prévu de l'étoffer pour qu'il fournisse aux parties prenantes des informations plus vastes et plus approfondies sur le portefeuille d'entreprises publiques, en particulier sur les aspects ESG, pour lesquels le besoin d'informations augmente et qui devront être pris en compte dans l'évaluation des performances, tant au niveau de chaque entreprise publique qu'au niveau du portefeuille».

Irlande

«Le rapport annuel agrégé a évolué au fil du temps et NewERA tente de l'améliorer en s'appuyant sur les bonnes pratiques internationales en matière d'actionnariat. C'est la volonté de la direction de NewERA. Le rapport annuel agrégé est un outil précieux, contenant des informations intéressantes qui permettent d'avoir une image d'ensemble de la performance des principales entreprises publiques.»

C'est un document important qui a valeur de référence pour les principales parties prenantes. Il a été amélioré sur la base des commentaires des parties prenantes concernant les enjeux liés au portefeuille, qu'il tente désormais de faire ressortir».

Pays-Bas

«Le rapport est plus visuel que les versions précédentes et il est plus accessible. Il y a une demande de plus en plus forte pour que le rapport couvre un éventail plus large de sujets jugés pertinents par le parlement, par exemple les investissements internationaux des entreprises publiques, la responsabilité sociale d'entreprise ou les domaines dans lesquels le gouvernement mène une action».

Norvège

«Le format du rapport a progressivement évolué, des progrès ayant été faits au fil du temps en ce qui concerne son périmètre, sa portée et sa présentation. Il répond à un besoin de renforcement de la transparence et à la volonté d'appliquer les Lignes directrices et autres bonnes pratiques. Il a évolué et comprend maintenant des données sur l'ensemble du portefeuille, pour les entreprises commerciales et non commerciales».

Turquie

«Le rapport annuel agrégé est le fruit des efforts déployés par le ministère du Trésor et des Finances pour améliorer la transparence et la communication d'informations financières par les entreprises publiques. Le ministère publie les rapports pour garantir une utilisation efficace et efficiente des deniers publics et pour améliorer la gouvernance des entreprises publiques en renforçant la redevabilité et la transparence, de même que pour fonctionner dans le cadre des principes internationaux de gouvernance d'entreprise. Le rapport a évolué au fil du temps: il couvre maintenant une plus grande partie du portefeuille, les principales entités actionnaires et leur rôle, de même que les progrès accomplis en matière d'application aux entreprises publiques des principes de gouvernance d'entreprise. Ces changements ont été mis en œuvre en réponse aux commentaires de la communauté internationale et à une demande d'amélioration du rapport formulée par le ministère».

Source: D'après des entretiens ou des informations figurant dans les rapports annuels agrégés.

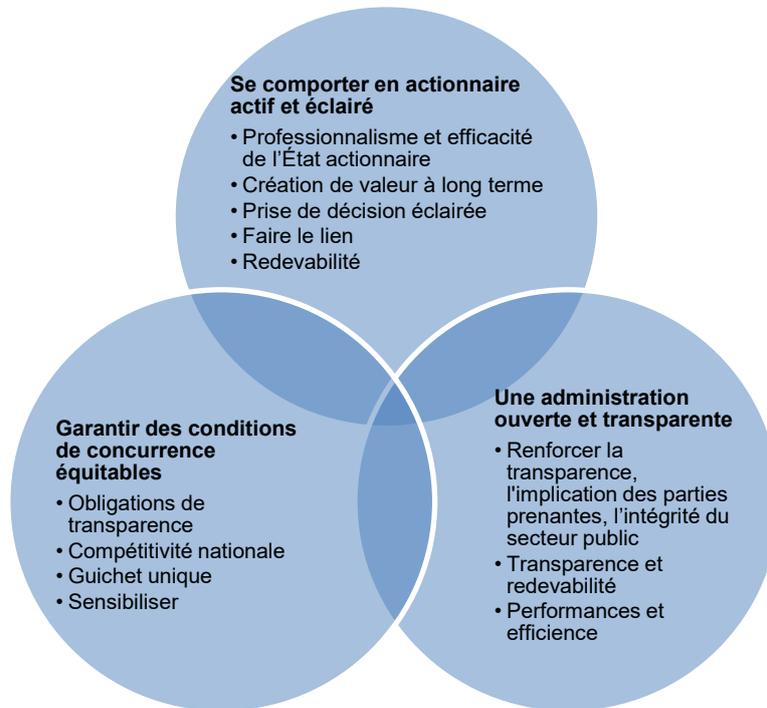
Pourquoi est-il important d'établir un rapport annuel agrégé?

Garantir un haut niveau de transparence et de redevabilité constitue la base même d'une bonne gouvernance d'entreprise et de la bonne gouvernance publique. Le rapport annuel agrégé narratif permet à l'entité actionnaire de s'adresser à un public large pour lui faire part de ses résultats en tant que gestionnaire des actifs publics. Elle peut faire savoir dans quelle mesure elle a servi les intérêts des contribuables, des parties prenantes et des communautés affectées. Le format narratif peut aider les lecteurs à comprendre l'organisation de la fonction actionnariale et permet d'établir des liens entre les diverses politiques et stratégies publiques qui ont un effet important sur la capacité de l'entité actionnaire à créer de la valeur au fil du temps. De plus en plus, le rapport annuel agrégé n'a plus la conformité pour seule finalité: il a aussi vocation à fournir une image globale et complète des pratiques de l'État actionnaire sous une forme claire, concise et permettant des comparaisons. Il peut présenter les principaux éléments de la politique actionnariale et mettre plus particulièrement l'accent sur la gouvernance et sur les performances du portefeuille sur les plans commercial, social et environnemental. Il sert donc non seulement à faire le point sur les résultats passés, mais aussi à offrir une vision à long terme des perspectives de création de valeur. Il doit permettre aux actionnaires d'évaluer dans quelle mesure leurs attentes telles qu'elles sont exprimées dans la politique actionnariale ont été respectées. L'analyse et les

conclusions qui en sont tirées jouent un rôle important parce qu'elles garantissent que les entreprises publiques sont gérées dans l'intérêt des contribuables.

Infographie 3.1. L'intérêt du rapport annuel agrégé

Intérêt du rapport annuel agrégé



Source: auteur.

Le rapport annuel agrégé peut poursuivre les objectifs de politique publique suivants: (1) permettre à l'État de se comporter en actionnaire actif et éclairé; (2) garantir l'ouverture et la transparence de l'administration; (3) garantir des conditions de concurrence équitables (Infographie 3.1). Ces aspects sont étudiés plus en détail ci-après.

Permettre à l'État de se comporter en actionnaire actif et éclairé

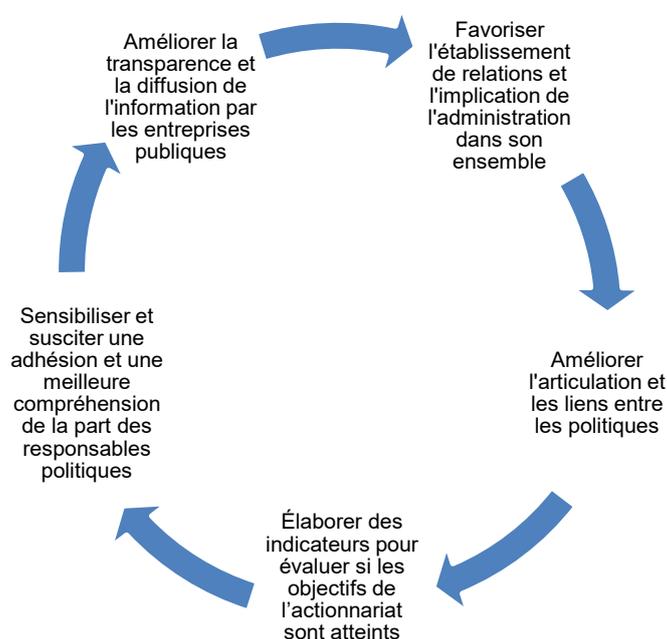
Le rapport agrégé aide l'État à être un actionnaire plus professionnel et plus efficace, garantit que l'entité actionnaire a des comptes à rendre aux instances représentatives compétentes et au public et permet au législateur de réellement évaluer les performances du portefeuille public de même que la manière dont l'État actionnaire gère ce portefeuille et de prendre ainsi des décisions éclairées. Certains des avantages du rapport agrégé à cet égard sont décrits ci-après.

De nombreuses entités actionnaires indiquent que le processus qui aboutit à l'établissement du rapport agrégé a amélioré l'efficacité de la fonction actionnariale et la gouvernance. L'établissement d'un rapport agrégé peut permettre d'établir davantage de relations entre les divers services de l'administration et les entités actionnaires (en particulier lorsque la gestion de la fonction actionnariale n'est pas centralisée), ce qui peut finir par susciter une adhésion en faveur d'un élargissement du périmètre du rapport. En sensibilisant davantage l'administration publique aux avantages de la transparence et de la diffusion d'informations, l'établissement d'un rapport agrégé permet d'obtenir une acceptation politique plus large.

C'est un moyen de créer des valeurs et des approches fédérant l'ensemble de l'administration (en particulier lorsque la fonction actionnariale est décentralisée, avec le risque de cloisonnement de l'information qui s'ensuit). C'est aussi un moyen de permettre à l'État d'avoir une vision globale des résultats de son portefeuille, d'établir un lien entre ces résultats et sa politique actionnariale et d'élaborer des indicateurs pour déterminer, suivre et évaluer si ses objectifs en tant qu'actionnaire sont atteints, ce qui peut conduire à une amélioration des systèmes de gestion des performances et favoriser l'amélioration des performances (Infographie 3.2).

Infographie 3.2. Le processus qui conduit à l'établissement du rapport peut améliorer la gouvernance et la diffusion de l'information

L'établissement du rapport annuel agrégé peut favoriser l'amélioration des processus de l'organisation et la diffusion de l'information.



Source: Auteur.

L'établissement d'un rapport agrégé est aussi un moyen d'obliger les entreprises publiques à mieux rendre compte de leurs activités, ce qui contribue à améliorer l'efficacité et les performances des entreprises publiques et la création de valeur pour les actionnaires. Les Lignes directrices (Recommandation II.5) précisent qu'il incombe à l'État actionnaire d'« élaborer, pour chaque entreprise publique, une politique de diffusion de l'information décrivant les informations devant être rendues publiques, les canaux de diffusion adéquats et les procédures destinées à garantir la qualité de l'information ». Le processus d'établissement du rapport est un moyen pour l'entité actionnaire de faire connaître sa politique et de travailler avec les différentes entreprises publiques pour rehausser le niveau de transparence et de diffusion de l'information. Le processus de recueil des informations peut permettre de repérer des lacunes en matière de données et de remédier à d'éventuelles faiblesses de l'entreprise à travers l'élaboration de guides et l'organisation de séminaires de formation à l'intention des entreprises publiques, le lancement d'initiatives spéciales comme l'attribution de récompenses aux entreprises publiques se distinguant par la qualité de leurs pratiques en matière de diffusion de l'information ou encore la mise en place de mécanismes permettant de mesurer, d'évaluer et de faire savoir si les entreprises publiques honorent leurs obligations en matière de diffusion de l'information.

Aux **Pays-Bas** par exemple, le référentiel Transparency Benchmark permet d'établir un classement des grandes entreprises, dont les entreprises publiques, en fonction de leur degré de transparence. En **Lituanie**, l'indice de gouvernance des entreprises publiques permet de classer les entreprises publiques en fonction de leurs pratiques de gouvernance. Peu de pays indiquent appliquer des sanctions spécifiques aux entités actionnaires ou aux entreprises publiques pour non-communication d'informations, mais en **Corée**, le ministère de l'Économie et des Finances utilise le registre ALIO (*All Public Information in One* ou « toute l'information publique en un seul lieu ») pour inciter les entreprises publiques à publier des informations. Ce système leur attribue une note en fonction du respect de leurs obligations d'information. Il qualifie les entreprises plus vertueuses d'« excellentes » et les moins vertueuses de « négligentes », appréciation qu'elles conservent pendant trois mois et qu'elles peuvent être obligées de publier sur leur site Internet.

Une administration ouverte et transparente

Les administrations publiques du monde entier évoluent pour devenir plus transparentes et plus ouvertes. Cette évolution a été favorisée par les lois sur la liberté de l'information et par les politiques en faveur d'une administration ouverte et de la transparence du secteur public, qui ont jeté les bases de la publication de données publiques ouvertes. Le renforcement de la publication d'informations par l'entité actionnaire va dans le sens des objectifs du gouvernement « ouvert », qui se veut transparent, accessible à tous, à tout moment et en tout lieu et qui s'adapte aux nouvelles idées et attentes.

Il est permis de considérer que la publication de rapports annuels agrégés ou de tableaux de bord en ligne du portefeuille d'entreprises publiques s'inscrit dans le cadre d'un mouvement plus large consistant à montrer l'exemple en faisant évoluer les procédures de communication et de diffusion de l'information pour qu'elles soient en phase avec des pratiques de gestion de l'information modernes et de saine gestion budgétaire. Ce mouvement traduit une volonté des pouvoirs publics de renforcer la confiance, d'améliorer la transparence et la redevabilité, la gestion de la performance, mais s'inscrit aussi dans le cadre de la lutte contre la corruption.

Renforcer la confiance et les relations/le dialogue avec les parties prenantes, de même que l'intégrité du secteur public. La publication d'un rapport annuel agrégé peut être un moyen de renforcer la confiance et le dialogue avec les parties prenantes, parce que le rapport renvoie à des valeurs communes et porte sur les préoccupations et inquiétudes des communautés affectées. Il fournit aux parties prenantes les informations dont elles ont besoin pour demander des comptes à l'État actionnaire. Enfin, l'amélioration de la transparence peut être un bon moyen de renforcer l'intégrité du secteur public.

Renforcer la transparence et la redevabilité. Les données ouvertes améliorent l'accessibilité et la quantité de données et leur réutilisation à des fins de lutte contre la corruption ou de transparence budgétaire de même que la transparence de l'action et de la décision publiques en général parce qu'elles permettent de savoir comment l'argent public est dépensé. Les pouvoirs publics ont donc tout intérêt à montrer qu'ils font un bon usage des ressources publiques, qu'ils rendent les informations existantes plus faciles à analyser, à traiter et à compiler, permettant ainsi un contrôle supplémentaire du public. Les autorités de contrôle peuvent ensuite utiliser ces informations pour exercer un contrôle efficace et s'assurer ainsi du bon usage des deniers publics et, si nécessaire, conduire un audit des finances publiques. Dans certains pays, les rapports annuels agrégés ont été améliorés à la suite de demandes d'informations des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Performance et efficacité de l'administration. L'établissement du rapport agrégé est un moyen d'améliorer les performances de l'administration parce qu'il permet aux décideurs de formuler de meilleures politiques et de les articuler, d'intégrer de nouveaux indicateurs de performance dans l'élaboration des politiques, ce qui peut avoir un effet incitatif et favoriser une amélioration des performances.

Une gestion budgétaire saine. Le recueil de données de qualité auprès des entreprises publiques puis des entités actionnaires permet aussi aux pouvoirs publics d'assurer une bonne gestion des finances publiques et d'avoir un dialogue éclairé sur la structure et l'affectation du capital des entreprises publiques. Des rapports financiers de bonne qualité sont indispensables pour que les pouvoirs publics puissent fonder leurs décisions budgétaires sur des informations actualisées et exactes concernant la situation financière des entreprises publiques – en particulier lorsque celles-ci sont présentes dans des secteurs stratégiques, emploient des effectifs importants ou sont d'une taille ou d'un poids tels que leur faillite aurait des conséquences systémiques. Il est en particulier fondamental d'assurer une surveillance des risques budgétaires si la situation financière des entreprises publiques est implicitement ou explicitement garantie par l'État, en présence d'engagements conditionnels importants (ex. : en matière de retraite ou d'emploi) et si les entreprises publiques ont peu de contraintes budgétaires. La transparence de l'information sur les risques budgétaires associés au portefeuille d'entreprises publiques est importante pour le législateur, pour les vérificateurs des comptes et pour le grand public parce qu'elle permet que l'État ait des comptes à rendre quant à la performance financière des entreprises publiques. Enfin, l'information sur ces aspects est une source précieuse d'informations pour que les marchés et autres parties prenantes comprennent les choix financiers des pouvoirs publics et leurs implications pour leurs propres décisions économiques. (OCDE, 2017^[14])

Garantir des conditions de concurrence équitables

Le renforcement de la transparence et de l'information est également indispensable à l'équité des conditions de concurrence. Il permet que les autres acteurs du marché et les autorités de réglementation puissent évaluer les activités et pratiques de gouvernance des entreprises publiques objectivement, en se fondant sur un large éventail de critères. Il peut influencer sur la compétitivité nationale et facilite l'accès des concurrents potentiels et des médias à l'information.

Respect des obligations de transparence énoncées dans les accords internationaux et multilatéraux. Depuis quelque temps, les traités internationaux insistent sur la nécessité de continuer d'accorder de l'importance à la transparence et à la communication d'informations par les entreprises publiques et leurs détenteurs. Récemment, l'accent a été mis sur la nécessité de disposer de plus d'informations sur le portefeuille de participations de l'État, sur les cadres de gouvernance, sur l'étendue des participations détenues par l'État et du contrôle qu'il exerce et sur l'aide non commerciale fournie aux entreprises publiques – qui occupe une place importante dans le rapport agrégé. Utiliser le rapport agrégé comme un instrument d'information est un moyen de faciliter la mise en œuvre de processus réglementaires nationaux et internationaux visant à favoriser la découverte de l'information et des conditions de concurrence équitables.

Améliorer la compétitivité. Le renforcement de la transparence a d'autres avantages économiques pour les entreprises parce qu'il permet la mise à disposition d'informations importantes sur l'environnement des affaires dans un pays donné, ce qui peut aider les investisseurs à prendre des décisions éclairées et les concurrents potentiels à évaluer les risques que présente un marché ou secteur et les perspectives qu'il offre. Le rapport agrégé permet aussi aux acteurs du marché et au public (notamment aux contribuables) d'accéder à moindre coût à partir d'un document unique à des informations pertinentes et récentes sur le secteur des entreprises publiques. Il permet aussi aux médias et autres parties prenantes d'informer sur les performances et la rentabilité des entreprises publiques.

4 Comment, qui et quand ?

Ce chapitre présente des exemples de pratiques nationales qui ont conduit à l'élaboration de rapports agrégés et des bonnes pratiques en matière de redevabilité. Il fournit également un aperçu des institutions qui sont en principe impliquées dans la communication d'informations.

Comment ?

La Recommandation II.E des Lignes directrices est libellée ainsi: « l'entité actionnaire doit rendre compte aux instances représentatives compétentes et entretenir des relations clairement définies avec les autres organes publics concernés, notamment les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. » Il peut arriver que dans le cadre de cette obligation de rendre compte, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques soit mandatée pour vérifier périodiquement la manière dont l'État exerce la fonction actionnariale. Cette obligation contraint souvent l'entité actionnaire à rendre compte de la situation économique des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire (voire, dans certains pays, de celles dans lesquelles il détient une participation minoritaire) et de la capacité des entreprises publiques à remplir les objectifs financiers et non financiers fixés par l'État, entre autres (voir le chapitre 2 pour plus de précisions). Bien souvent, des informations supplémentaires sur le budget, les effectifs et la gouvernance (le cas échéant) de l'entité actionnaire elle-même peuvent être fournies.

Il est fréquent que ces rapports destinés au législateur (ou autre instance de représentation) servent de base à l'établissement d'un rapport accessible au public, comme exposé plus longuement ci-après. Selon les Lignes directrices, ce type de rapport doit être établi annuellement et porter sur les performances et résultats de l'exercice précédent.

La publication de rapports agrégés a pour origine des mécanismes institutionnels et exigences très différents d'un pays à l'autre. Ainsi, dans certains pays, le rapport agrégé résulte d'une disposition légale faisant obligation à l'entité actionnaire de rendre compte de ses activités au parlement. Ailleurs, il doit son

existence à une simple décision gouvernementale visant à accroître la transparence et à assurer une cohérence avec les mesures adoptées en matière de gouvernement ouvert.

Comme souligné dans l'Encadré 4.1, dans un petit nombre de pays, le rapport annuel agrégé découle d'un mécanisme préexistant permettant que l'entité actionnaire soit responsable devant le pouvoir législatif ou autre instance représentative compétente. Les exigences en matière de redevabilité peuvent être intégrées à d'autres obligations légales souvent liées aux processus budgétaires en général (**Finlande, France et République slovaque**). En **France** par exemple, le rapport annuel agrégé de l'Agence des participations de l'État est inclus dans le projet de loi de finances soumis par le gouvernement au parlement pour approbation pour l'exercice budgétaire à venir. De même, en **Finlande**, le rapport annuel agrégé est l'une des quatre annexes aux comptes publics annuels qui sont soumis au parlement et qui rendent compte de la gestion des finances publiques et du respect du cadre budgétaire, notamment des mesures prises par le gouvernement à la suite des décisions votées par le parlement. En **Bulgarie**, la loi fait obligation à l'Agence de contrôle et des entreprises publiques de présenter un rapport annuel au Conseil des ministres, lequel rend ensuite compte à l'Assemblée nationale. En **Estonie**, le rapport annuel est présenté au parlement et à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au moment où il est rendu public. En **Suisse**, le Conseil fédéral est légalement tenu de présenter à l'Assemblée fédérale un rapport annuel sur la réalisation des objectifs stratégiques définis en ce qui concerne les entreprises publiques. Un rapport succinct est présenté à l'Assemblée et est rendu public, tandis qu'un rapport plus détaillé est soumis aux commissions de surveillance compétentes (et n'est pas rendu public). En **Suède**, depuis 1981, un rapport est transmis au parlement à l'intention de la commission parlementaire compétente. Celle-ci peut rendre sa position publique et demander au gouvernement de prendre certaines mesures. Le rapport annuel agrégé est annexé au rapport transmis au parlement.

Dans d'autres pays, le rapport annuel agrégé découle d'obligations en matière de redevabilité, mais son établissement n'est pas expressément exigé par la loi. Ainsi, en **Irlande**, NewERA, l'autorité chargée de gérer les participations de l'État, doit rendre annuellement compte à des fins internes des résultats financiers des différentes entreprises. En revanche, l'établissement du rapport annuel traduit une volonté de se conformer aux bonnes pratiques, à commencer par celles recommandées par les Lignes directrices. Aux **Pays-Bas**, le ministre des Finances présente le rapport agrégé chaque année à la chambre basse du parlement. Il n'en a cependant pas l'obligation légale. Cette pratique est plutôt devenue une procédure que le ministre a continué d'appliquer parce qu'elle constituait une bonne pratique et lui permettait de respecter des promesses faites à la chambre basse par le passé. Au **Costa Rica**, le rapport agrégé est présenté annuellement au Conseil des ministres, même si cette présentation n'est pas prescrite par la loi. En **Norvège**, la politique actionnariale de l'État est renouvelée à chaque nouvelle mandature parlementaire (soit environ tous les quatre ans) et elle prévoit la publication d'un rapport annuel. Cette publication n'est cependant pas prévue par la loi et s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de renforcement de la transparence mise en œuvre par l'État.

Encadré 4.1. Rapports annuels agrégés: exemples

Bulgarie

La loi relative aux entreprises publiques prévoit la publication d'un rapport annuel agrégé sur les entreprises publiques. D'après cette loi, ce rapport doit être établi par l'Agence de contrôle et des entreprises publiques, qui doit le soumettre au Conseil des ministres pour approbation avant le 31 octobre de l'exercice suivant celui sur lequel il porte. Le Conseil des ministres soumet le rapport agrégé au parlement dans le mois suivant son approbation.

Lettonie

La Lettonie a publié son premier rapport annuel agrégé dès 2009, mais elle n'en a jamais publié d'autres. Après l'adoption de la loi de 2014 sur la gouvernance des participations et des entreprises détenues par des personnes de droit public, cette pratique est devenue une obligation légale imposée à l'Unité de gouvernance d'entreprise nouvellement instituée au sein du Centre de coordination multisectoriel pour assurer un suivi des entreprises publiques lettones et fournir au Conseil des ministres et ministères et institutions détenant des participations des conseils sur la gestion des entreprises publiques et la gouvernance d'entreprise. Selon l'article 22 de la loi, le Centre de coordination est, entre autres tâches, chargé de coordonner la publication d'informations sur le secteur des entreprises publiques et d'établir un rapport annuel agrégé sur ce secteur.

Irlande

Le rapport a pour la première fois fait l'objet d'une publication externe fin 2016, soit cinq ans après la création de NewERA. Bien que la loi portant création de NewERA instaure l'obligation de transmettre annuellement aux ministères qui détiennent des participations un rapport décrivant les performances financières de chaque entreprise, l'établissement d'un rapport agrégé n'est pas obligatoire. L'établissement de ce rapport a plutôt été motivé par la volonté de se conformer aux bonnes pratiques internationales et de fournir un service intéressant pour l'État en sa qualité de détenteur d'entreprises publiques.

Pays-Bas

Le ministre des Finances présente annuellement à la chambre basse du parlement les objectifs de politique publique du ministère et des estimations financières. La présentation d'un rapport agrégé sur les entreprises publiques n'est pas légalement obligatoire, découlant plutôt de cette procédure. Le ministère a continué de transmettre ce rapport, qui est devenu plus complet, considérant qu'il s'agissait d'une bonne pratique qui lui permettait de surcroît de respecter des promesses faites à la chambre basse du parlement.

Norvège

Le ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche a commencé à publier un rapport annuel agrégé en 2003, soit deux ans après la création d'une entité actionnaire centralisée. Il a établi ce rapport de sa propre initiative et non par obligation, parce qu'il partait du principe qu'un actionnaire professionnel se devait d'être transparent. À noter qu'une nouvelle politique actionnariale est présentée à chaque mandature parlementaire. Cette politique renvoie au rapport annuel agrégé. En d'autres termes, même s'il n'y a pas d'obligation légale, chacun s'attend à ce que le rapport soit publié.

Turquie

Le ministère du Trésor et des Finances publie un rapport annuel agrégé depuis 2007. Cette publication ne résulte pas d'une obligation légale. Elle traduit la volonté d'appliquer les Lignes directrices de l'OCDE, lesquelles n'exigeaient pas d'amender la législation. Pour fournir une base à la procédure, un décret présidentiel faisant obligation au Trésor de publier le rapport est promulgué chaque année. Avant la publication du rapport annuel, le Trésor publiait chaque trimestre des informations sur la situation financière des entreprises du portefeuille.

Source : Auteur, d'après les informations communiquées par les pays et (OCDE, 2015^[15]) (OCDE, 2020^[16]) (OCDE, 2019^[17])

Qui?

Comme mentionné plus haut, il a souvent fallu renforcer l'organisation de la fonction actionnariale (à travers une coordination des politiques ou une centralisation de la fonction actionnariale) avant de pouvoir établir un rapport agrégé. La **Norvège**, par exemple, a commencé à publier un rapport agrégé deux ans après avoir créé un département chargé de la gestion actionnariale au sein du ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche. Les mécanismes institutionnels en place pour la production des rapports agrégés diffèrent d'un pays à l'autre, notamment selon que la fonction actionnariale est centralisée ou coordonnée. En **Lituanie**, où les compétences en la matière sont coordonnées, les Lignes directrices en matière de transparence décrivent la procédure et le calendrier à respecter jusqu'à la publication et font de l'unité coordinatrice l'organisme compétent pour l'établissement du rapport (Encadré 4.2).

Définir un cadre institutionnel approprié permet que l'organisme public compétent pour piloter la rédaction du rapport soit habilité à recueillir les données qu'il contient. Il faut pour cela qu'il ait accès aux informations nécessaires, ce qui n'est pas toujours simple lorsque l'actionnariat est totalement décentralisé et si les informations sur le portefeuille de participations publiques sont disséminées entre les différents ministères qui exercent les droits d'actionnaire, les organismes qui collectent les informations sur les comptes publics et le ministère des Finances/du Trésor, qui détient les données budgétaires. Il peut aussi se révéler nécessaire de communiquer de manière appropriée avec les interlocuteurs concernés, par exemple avec les services financiers des entreprises publiques, avec leurs services d'audit interne ou avec les instances compétentes de contrôle de l'État, pour pouvoir recueillir les informations manquantes et clarifier certains points concernant les résultats d'une entreprise publique en particulier et, éventuellement, les normes d'audit ou comptables. Pour ce qui est des entreprises cotées, les données sont recueillies directement à partir des informations rendues publiques et de fournisseurs de données.

Encadré 4.2. Recueil d'informations en cas de coordination de l'actionnariat: l'exemple de la Lituanie

En Lituanie, la fonction actionnariale est coordonnée par le Centre de coordination de la gouvernance (GCC), autorité chargée de suivre et d'analyser la mise en œuvre, par les actionnaires publics, des Lignes directrices en matière d'actionnariat. Le gouvernement charge le GCC de la mise en œuvre des Lignes directrices en matière de transparence, qui contiennent des directives concernant la publication d'informations par chaque entreprise publique et des directives concernant le rapport annuel agrégé que doit établir le GCC. Ces Lignes directrices définissent la procédure et le calendrier à respecter pour publier les rapports agrégés, précisant les rôles respectifs des entreprises publiques, des entités actionnaires et du GCC. Les entreprises publiques sont notamment tenues de présenter leurs rapports et états financiers annuels et trimestriels à l'entité actionnaire compétente selon un calendrier préétabli. Les entités actionnaires sont tenues de transmettre les informations au GCC dans les trois jours ouvrés suivant leur réception de la part des entreprises. Il incombe alors au GCC d'établir et de publier sur son site Internet des rapports annuels et trimestriels succincts sur les entreprises publiques, notamment des informations sur le respect, par ces entreprises, des Lignes directrices sur la transparence.

Source : (OCDE, 2015^[18])

Une publication d'informations et une gouvernance d'entreprise de qualité supposent d'importantes capacités et ressources institutionnelles (Encadré 4.3). Il est donc indispensable de renforcer les capacités des institutions publiques en matière de gestion des données pour disposer de données plus complètes et de meilleure qualité. Pour pouvoir assurer un réel suivi du secteur des entreprises publiques, l'entité actionnaire a besoin de compétences dans le domaine de la comptabilité et de l'audit, par exemple d'agents ayant des connaissances en économie, en administration des affaires et en comptabilité et

connaissant les bases de la théorie financière. S'agissant de l'information non financière, il peut être nécessaire de demander le concours des services stratégiques et des experts de certains domaines (ex. : durabilité et diversité). Enfin, le rapport est souvent relu par l'équipe dirigeante et (le cas échéant) par le service juridique interne, qui s'assurent de sa conformité aux obligations d'information (lorsqu'il existe une obligation légale).

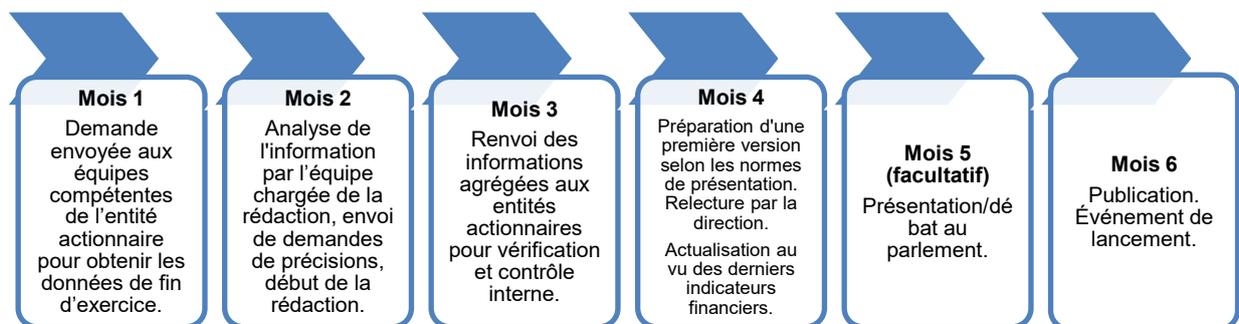
Quand?

En principe, le cycle de collecte des données s'étale sur quatre à six mois selon le calendrier fixé pour la communication d'informations financières sur le portefeuille de participations publiques, le contrôle interne et la publication. Si la législation définit des règles concernant la communication d'informations aux instances législatives compétentes, il faut en tenir compte dans le calendrier général de publication et de diffusion. L'infographie 4.1 décrit une procédure type.

Toutefois, le calendrier peut varier d'un pays à l'autre selon divers éléments. En **Irlande** par exemple, le rapport annuel agrégé est généralement publié au quatrième trimestre parce que l'exercice financier des entreprises du portefeuille est réparti sur deux années civiles. En **Norvège** et aux **Pays-Bas**, où l'exercice financier correspond à l'année civile, il est en principe publié en juin ou juillet, après que la plupart des entreprises publiques ont fait approuver les états financiers de l'exercice clos par l'assemblée générale des actionnaires.

Infographie 4.1. Cycle type d'établissement du rapport annuel agrégé

L'établissement du rapport annuel agrégé dépend des dates de l'exercice des entités déclarantes. Un cycle type s'étale sur quatre à six mois.



Source: Auteur

Encadré 4.3. Cadre institutionnel en place pour l'établissement du rapport annuel agrégé

Irlande

Le rapport annuel agrégé établi par NewERA couvre 15 entreprises publiques, chiffre qui devrait augmenter à l'avenir, le champ de compétence de NewERA ayant été récemment élargi. Pour préparer le rapport, NewERA prend directement contact avec chaque entité à des fins de confirmation des

informations financières sur la base de feuilles de calcul préétablies couvrant l'exercice sur lequel porte le rapport et les cinq exercices précédents. Elle reprend ensuite contact avec chaque entité concernant tout commentaire du rapport en lien avec ces entités.

Pays-Bas

Les informations sont recueillies auprès des équipes comptables et des équipes spécialisées. Les équipes comptables sont en contact direct avec chaque entreprise publique et coordonnent les demandes d'informations sur la base de feuilles de calcul préétablies. Les équipes spécialisées rédigent les parties du rapport consacrées aux orientations stratégiques (stratégies et investissements de l'entreprise). L'équipe chargée de l'établissement du rapport recueille ensuite les informations auprès des deux équipes, les compile et les envoie à la personne chargée de la mise en page. La version finale est relue par les équipes concernées à différents niveaux et par l'équipe de direction. Les personnes qui participent à l'établissement du rapport proviennent de divers horizons et ont diverses compétences (ex. : économie, administration des affaires, droit et administration publique).

Norvège

Le rapport annuel est établi par le service chargé de la gestion de la fonction actionnariale du ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche (MTIF) et porte sur l'intégralité du portefeuille d'entreprises publiques de l'État norvégien, qui est réparti entre douze ministères au total. Les informations sont recueillies sur la base de feuilles de calcul et formulaires types. Tous les ministères prennent directement contact avec chaque entreprise publique pour recueillir les données demandées. S'agissant des entreprises cotées, certaines informations financières sont obtenues auprès d'un fournisseur de données. Le MTIF fait appel aux compétences de ses experts dans divers domaines de l'action publique pour rédiger les parties du rapport consacrées à la gouvernance, à la durabilité, ou à la diversité, par exemple, et pour décrire comment l'État joue son rôle d'actionnaire (politique et pratiques actionnariales).

Turquie

La compilation du rapport est supervisée par la direction générale de la coordination au sein du ministère du Trésor. La majorité des données quantitatives sont recueillies auprès du service chargé de l'établissement du budget et de la programmation, qui compile les données et tableaux budgétaires pour intégration dans le rapport. Une première version est établie à partir des contributions des six ou sept services compétents en matière de recueil des données, de prévision et de suivi. Chaque service actualise les données par rapport à l'exercice précédent et décrit les principales évolutions à partir d'informations obtenues de chaque entreprise publique. L'Administration de la privatisation fournit elle aussi des informations concernant le portefeuille placé sous son autorité. Une fois la première version du rapport rédigée, elle est renvoyée aux services concernés pour qu'ils fassent part de leurs commentaires avant envoi à la direction du Trésor, qui apporte une dernière contribution. La version finale du rapport est envoyée au cabinet du ministre pour signature.

Source : Entretiens avec les entités actionnaires.

5

Contenu et périmètre du rapport agrégé

Ce chapitre porte sur les principales tendances en matière de périmètre et de contenu du rapport annuel, et examine de manière plus précise les trois principaux volets de ce rapport: l'information sur la politique et les pratiques actionnariales, l'information financière et l'information non financière. Il est souhaitable que le rapport agrégé contienne des informations sur les principaux indicateurs financiers relatifs au portefeuille, évalue si les objectifs de l'État actionnaire sont atteints, présente la composition du conseil d'administration des entreprises publiques et la qualification des administrateurs, et fournisse des informations détaillées sur chacune des entreprises qui composent le portefeuille. Par ailleurs, le rapport annuel contient de plus en plus souvent des chapitres thématiques sur les dimensions ESG.

Lignes directrices de l'OCDE

Les notes explicatives relatives à la Recommandation VI.C précisent que le rapport agrégé « doit être principalement axé sur les résultats financiers et la valeur des entreprises publiques, mais aussi comporter des informations sur les performances au regard d'indicateurs non financiers. Ce rapport doit également contenir au moins une indication de la valeur totale du portefeuille de participations de l'État, et aussi comporter une déclaration d'orientation sur la politique actionnariale de l'État ainsi que des informations sur la manière dont elle a été appliquée. Des informations relatives à l'organisation de la fonction actionnariale doivent également être communiquées, de même qu'une vue d'ensemble du développement

des entreprises publiques, des informations financières agrégées et un bilan des changements survenus au niveau des conseils d'administration des entreprises publiques. Le rapport agrégé doit contenir des indicateurs financiers clés comme le chiffre d'affaires, le bénéfice, les flux de trésorerie générés par les activités, les investissements bruts, le rendement des fonds propres, le rapport fonds propres sur actifs et les dividendes».

Les parties qui suivent présentent les tendances récentes et les pratiques établies et décrivent de manière détaillée le contenu et le périmètre des principaux volets du rapport agrégé.

Tendances récentes et pratiques établies

Dans la plupart des pays, le rapport agrégé porte principalement sur la taille et la répartition sectorielle du portefeuille, sur sa performance financière globale et la composition des conseils. Il fournit également de plus en plus souvent des informations sur chacune des entreprises publiques. Dans certains pays, il décrit les principaux changements intervenus dans la politique actionnariale, les politiques publiques relatives à la gouvernance d'entreprise, les réformes législatives, l'activité en matière de privatisation et les objectifs non financiers, et contient un rapport d'activité sur l'organisation et les performances de l'entité actionnaire elle-même (notamment lorsque cette entité est une agence ou dispose de la personnalité juridique).

Même s'il n'existe pas une seule et unique méthode pour produire un rapport agrégé, les avis divergent quant aux éléments que doit contenir ce rapport. Comme souligné précédemment, quelques pays publient des tableaux de bord en ligne recensant leurs entreprises publiques dans une base de données centralisée, mais ne publient pas de rapport narratif. Dans environ la moitié des cas sur lesquels on dispose de données, l'accent est principalement mis sur la valeur du portefeuille et sur des indicateurs financiers élémentaires tels que le chiffre d'affaires. Or, les bonnes pratiques voudraient que le rapport agrégé contienne des indicateurs financiers clés comme le rendement des fonds propres et le rapport fonds propres sur actifs, rende compte de la politique en matière de dividendes, de la réalisation des objectifs de politique publique, entre autres, pour permettre aux lecteurs de mesurer les performances de chaque entreprise et du portefeuille en général.

Certains rapports contiennent en outre des informations non financières sur des thématiques liées aux pratiques durables des entreprises et à la gestion des risques, thématiques jugées de plus en plus importantes. Parmi les autres informations contenues dans certains rapports figurent des chiffres globaux sur la diversité entre hommes et femmes au sein des conseils, sur la politique de rémunération des administrateurs et dirigeants, de même que sur les pratiques en matière de nomination (Tableau 5.1). Autre bonne pratique commençant à être appliquée: l'évaluation de la performance de chaque entreprise publique au regard des objectifs financiers et non financiers fixés par l'État actionnaire. Par ailleurs, alors que la plupart des pays indiquent que des informations relatives à la neutralité concurrentielle sont accessibles au public, seuls deux pays publient ces informations dans le rapport annuel agrégé ou dans la politique actionnariale, ce qui laisse penser qu'il est possible de faire plus pour faire connaître les règles et mesures visant les entreprises publiques, en particulier dans le domaine de l'information et de l'aide non commerciale. Enfin, la publication d'informations sur la mise en œuvre de la politique actionnariale est considérée comme une bonne pratique de la part de l'entité actionnaire.

La suite du chapitre porte sur les trois principaux volets du rapport agrégé, à savoir: (1) l'introduction et la présentation générales; (2) l'information financière; (3) l'information non financière.

Tableau 5.1. Exemples pratiques en matière d'établissement de rapports agrégés (2020)

	Publié dans plusieurs langues	Application de la politique actionnariale	Performances financières de l'ensemble du portefeuille	Indicateurs financiers clés	Indicateurs non financiers clés	Taille et répartition sectorielle du portefeuille	Composition du conseil	Informations sur chaque entreprise publique	Informations sur le soutien financier aux entreprises publiques
Argentine			○			○			
Brésil			●	○		●	●	●	
Chili			●	●	●	●			
Costa Rica		●	●	●	○	●	○	●	
Estonie		●	○	●	○	●	●		
Finlande	●	●	●	●	●	●	●	●	
France	●	●	●	●	●	●	●	●	
Allemagne		○	●	○		●	●		
Islande						●		●	
Israël			●			●		●	
Irlande			●	●	●	●	●	●	
Corée				○	○		●	●	
Lettonie	●	●	●	●	○	●	●	●	●
Lituanie	●	●	●	●	●	●	●	●	
Pays-Bas		●	●	●	●	●	●	●	
Norvège	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Pologne		●	○	○					
République slovaque		○	●		○	○	●		
Suède	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Suisse	●	●	○	●	●	●	●	●	
Turquie	○	●	●	○	●	●	●	●	●

Note: rond blanc = en partie.

Source: (OCDE, 2020^[2]) informations fournies et actualisées par les pays.

Le rapport: introduction et présentation générales

Il est bon que le rapport contienne une introduction (avant-propos) et une présentation générales (Infographie 5.1). Il peut s'agir d'un avant-propos du chef du gouvernement ou du ministre compétent exposant les principaux événements, résultats et priorités de l'exercice sur lequel porte le rapport. Ce texte peut avoir pour fonction d'informer le lecteur des priorités politiques qui sous-tendent les pratiques de l'État actionnaire et mettre en valeur l'implication dont l'État fait preuve en tant qu'actionnaire. L'introduction pourrait également contenir une présentation des moments forts ou des principales évolutions du portefeuille au cours de l'exercice écoulé. Cette présentation de type « vue d'ensemble » pourrait comporter des informations sur des sujets tels que, entre autres, l'adoption de nouvelles lois ou de réformes touchant les entreprises publiques, les modifications apportées à la politique actionnariale ou à l'organisation de la fonction actionnariale, ou encore sur les privatisations ou cessions d'actifs récentes.

Infographie 5.1. Introduction et présentation générales: portée et périmètre



Source: Auteur.

Le rapport: information financière

Comme mentionné, le rapport agrégé établi par l'entité actionnaire contient des informations plus ou moins détaillées sur les performances financières de l'ensemble des entreprises publiques. À noter que lorsqu'elle compile les informations, l'entité actionnaire est tributaire de la qualité des données financières et non financières communiquées par chaque entreprise. En conséquence, pour que le rapport agrégé soit de qualité, il faut impérativement veiller à ce que les entreprises publiques soient soumises à des normes comptables et d'information internationalement reconnues, soient dotées de mécanismes de contrôle interne adéquats et soient soumises à une vérification externe indépendante (étant entendu qu'il faut tenir compte de la taille et de la nature des activités de l'entreprise).

La précision et l'ampleur de l'information financière ne sont pas les mêmes selon que le rapport agrégé s'accompagne ou non d'un rapport narratif. Ainsi, un peu plus d'un tiers des pays couverts par l'étude (OCDE, 2020^[2]) publient tous les indicateurs financiers clés pour la totalité des entreprises publiques et pour chaque entreprise. Comme expliqué précédemment, certains pays publient les informations financières sous la forme de simples tableaux de bord en ligne centralisant les données sur la totalité ou sur une partie du portefeuille. Dans les rapports contenant des parties narratives, le contenu peut être organisé en deux volets (1) les chiffres globaux sur les performances financières de l'ensemble (ou d'une partie) du portefeuille; (2) les principaux chiffres se rapportant à chaque entreprise/secteur (Infographie 5.2). L'idéal est que les informations soient fournies pour les trois à cinq exercices écoulés, les lecteurs pouvant ainsi observer les tendances et évolutions. Il faut que les informations soient comparables d'un exercice à l'autre pour qu'il soit possible d'appréhender l'évolution des performances au fil du temps. Par ailleurs, fournir également des éléments sur les défis et perspectives pour chaque entreprise publique est un moyen d'ajouter une dimension « prospective » au rapport.

Chiffres globaux sur l'ensemble du portefeuille

- Valeur, taille, périmètre et répartition sectorielle du portefeuille
- Indicateurs de performance financière: chiffre d'affaires, bénéfice, flux de trésorerie, investissement brut
- Taux de rendement des fonds propres, taux de rendement de l'actif investi
- Dividendes et crédits budgétaires
- Méthode d'agrégation

Source: Auteur

Chiffres globaux sur l'ensemble du portefeuille

Présentation générale de la valeur, du périmètre, de la taille et de la répartition sectorielle du portefeuille

Cette partie doit proposer une « vue d'ensemble » de la valeur, du périmètre, de la taille et de la répartition sectorielle du portefeuille. Il est important de fournir une liste complète des entreprises prises en compte dans l'analyse et de mentionner la participation que l'État détient dans chacune d'elles. Il est possible de fournir des informations financières sur le portefeuille choisi, plus précisément sur le produit d'exploitation, les effectifs, les dividendes et les commandes et subventions publiques. Il est également possible de ventiler les chiffres sur la valeur du portefeuille par secteur pour fournir un aperçu du poids relatif des actifs de l'État dans chaque secteur. Une présentation de la valeur totale du portefeuille sur une période de trois à cinq ans permet de mettre en évidence sa trajectoire de croissance. Le montant total des dividendes versés à l'État par les entreprises publiques peut être présenté, de même que l'effectif total de ces entreprises. Pour les entreprises cotées, le cours des actions détenues par l'État peut être indiqué et comparé à l'indice boursier national ou autre indice pertinent.

Les pays où une forte proportion d'entreprises publiques poursuit des objectifs non commerciaux ou à la fois des objectifs commerciaux et non commerciaux peuvent envisager de présenter leur analyse en distinguant différentes catégories d'entreprises au sein du portefeuille et en établissant des indicateurs pertinents à cette fin. Le rapport annuel établi par la **Norvège** par exemple distingue trois catégories d'entreprises sur la base de la politique actionnariale (Encadré 5.1).

Encadré 5.1. Présentation des chiffres consolidés selon le caractère commercial ou non commercial des entreprises: l'exemple de la Norvège

Les catégories 1 et 2 regroupent les entreprises auxquelles l'État a fixé pour objectif de dégager le rendement le plus élevé possible au fil du temps. La catégorie 1 comprend des entreprises pour lesquelles l'actionnariat public ne se justifie plus alors que la catégorie 2 est composée d'entreprises pour lesquelles une raison particulière justifie l'actionnariat public. La catégorie 1 comprend au total cinq entreprises et la catégorie 2 en compte 18. Les deux catégories comptent des entreprises cotées.

Pour les entreprises de la catégorie 3, l'objectif de l'État en tant qu'actionnaire est d'atteindre avec le plus d'efficacité possible des objectifs de politique publique. Ces objectifs de politique publique diffèrent d'une entreprise à l'autre. Les informations relatives à la réalisation ou non de ces objectifs par les entreprises sont publiées sur le site de l'entreprise. La catégorie 3 comprend 46 entreprises, dont la principale activité n'est pas concurrentielle.

Source: (Gouvernement de la Norvège, 2020^[19])

Performance financière globale de base de l'ensemble des entreprises publiques (ou de celles qui ont le plus de poids économique), dont chiffre d'affaires, bénéfice, flux de trésorerie générés par les activités, investissement brut

Cette partie du rapport peut contenir des chiffres globaux sur la performance financière de base de l'ensemble des entreprises publiques (ou de celles qui ont le plus de poids économique). Les indicateurs financiers peuvent englober le chiffre d'affaires (ou les ventes nettes) et le bénéfice total, lequel peut être décomposé pour mettre en valeur le bénéfice des cinq à dix entreprises les plus performantes (le nombre d'entreprises retenu dépend de la taille du portefeuille) (Tableau 5.2). Il convient en outre de compléter les données par des éléments de contexte de nature à expliquer les performances du portefeuille, en particulier la hausse ou la baisse du bénéfice du portefeuille et des entreprises qui affichent des chiffres extrêmes et exercent peut-être une forte influence sur la performance globale du portefeuille.

Tableau 5.2. Chiffres relatifs à la totalité du portefeuille: l'exemple de la Suède

Le rapport annuel agrégé de la Suède couvre 46 entreprises publiques et fournit des chiffres globaux pour un large éventail d'indicateurs financiers, présentés dans le tableau ci-après.

	2020	2019	2018	2017	2016
Ventes nettes (dotations budgétaires comprises)	362.9	371.4	348.8	324.2	321.1
Ventes nettes, entreprises associées comprises (dotations budgétaires comprises)	402.0	411.4	380.7	354.6	353.1
Bénéfice avant modification de valeur	30.9	54.5	43.7	47.8	20.8
Modification de valeur	13.8	5.6	5.0	5.9	5.6
Bénéfice d'exploitation (EBIT)	44.6	60.1	49.1	53.7	26.4
Bénéfice avant impôt	41.8	56.6	44.9	47.6	20.1
Bénéfice/perte avant impôt	28.8	46.6	38.9	38.3	-4.7
Investissements bruts	45.6	50.0	42.3	42.4	43.5
Flux de trésorerie sur les activités d'exploitation (à l'exclusion de SEK et de SBAB)	68.9	45.2	65.7	51.3	46.5
Capital, réserves et provisions	430.1	383.0	361.3	342.3	312.9
Actif total	1825.0	1703.3	1637.0	1497.1	1469.0
Nombre de salariés, à l'exclusion des entreprises associées (en milliers)	106	108	109	109	111

	2020	2019	2018	2017	2016
Nombre de salariés, entreprises associées incluses (en milliers)	135	140	134	130	137
Dividende	21.3	18.7	19.9	20.2	13.6
Valeur estimée	700	640	630	570	510
Rendement des fonds propres (%)	7.0	12.6	11.1	12.0	-1.6
Rapport fonds propres sur actifs (%)	23.6	22.5	22.1	22.9	21.3
Rendement du dividende (%)	3.1	2.9	3.2	3.6	2.8

Source : Extrait de l'édition 2020 du rapport annuel agrégé sur les entreprises publiques, p. 7. (Gouvernement de la Suède, 2021_[12])

Certains pays (dont la **Suède**) fournissent des données sur les investissements bruts. À noter que les entités déclarantes doivent indiquer les paramètres retenus pour les calculer, les définitions n'étant pas les mêmes selon les secteurs. La **Norvège** inclut dans son rapport les flux de trésorerie nets provenant des investissements et des activités pour chaque entreprise publique parce que ces chiffres se prêtent peut-être mieux à des comparaisons entre secteurs. Il conviendrait d'adopter le même raisonnement pour la présentation des chiffres globaux concernant les « flux de trésorerie générés par les activités ». Certains pays publient la valeur de cet indicateur pour l'ensemble du portefeuille, mais cette pratique n'est pas très répandue. La présence de ces indicateurs dans le rapport annuel agrégé dépend en grande partie du public auquel celui-ci s'adresse.

Autres indicateurs financiers globaux (ex.: rendement des fonds propres, ratio fonds propres/actif et dividendes)

Trois types d'indicateurs financiers revêtent une importance particulière: les indicateurs de rendement, les versements de dividendes et l'endettement net. Le rendement révèle l'efficacité avec laquelle les entreprises utilisent les ressources dont elles disposent. C'est la raison pour laquelle dans certains pays, les taux de rendement des activités commerciales des entreprises publiques doivent être identiques à ceux obtenus par les entreprises privées (Recommandation III.F.3). Les indicateurs de rendement des fonds propres sont révélateurs de la manière dont chaque entreprise publique crée de la valeur. Les dividendes versés par l'entreprise constituent un autre indicateur financier particulièrement important à des fins de transparence parce qu'ils peuvent renseigner les acteurs du marché sur l'orientation économique d'une entreprise. Un taux de dividende artificiellement bas peut offrir à une entreprise publique un avantage financier excessif par rapport aux autres acteurs du marché (voir les notes explicatives concernant la Recommandation III.D). Il est aussi important de montrer que les entreprises publiques peuvent apporter une contribution importante au budget de l'État. Il est également possible de décomposer ces données (dans le profil de chaque entreprise ou pour le portefeuille) pour montrer quelles entreprises versent le plus de dividendes à l'État. Le dividende peut être exprimé en valeur (montant total des dividendes) ou en pourcentage (rendement du dividende). Les indicateurs d'endettement peuvent englober le rapport endettement sur résultat avant intérêts, impôt et amortissement ou autre indicateur renseignant sur la capitalisation d'une entreprise. Les indicateurs relatifs aux dépenses d'équipement sont utiles parce qu'ils révèlent le niveau de l'investissement d'une entreprise.

La plupart des rapports annuels agrégés présentent les performances financières des entreprises publiques à travers les principaux indicateurs financiers – qui peuvent effectivement être un outil précieux pour comprendre les performances du portefeuille. En revanche, rares sont les rapports qui contiennent des informations sur les risques budgétaires auxquels est exposé l'État. Si ces risques sont un facteur d'explication important de la performance globale du portefeuille, les entités actionnaires pourraient identifier les principales sources de risque budgétaire menaçant le portefeuille et analyser les principaux facteurs de risque du portefeuille par secteur ou par entreprise (le rapport annuel du **Maroc** sur les entreprises publiques, qui est annexé à la loi de finances, constitue un bon exemple). (FMI, 2021_[20])

Méthodologie employée pour établir le rapport financier agrégé

Il convient d'indiquer la méthodologie employée pour établir le rapport financier agrégé, de même que les principes comptables appliqués par chaque entreprise à des fins d'information financière, en particulier si toutes les entreprises du portefeuille n'utilisent pas les mêmes normes et si la qualité de l'information financière varie d'une entreprise à l'autre. Globalement, la méthodologie utilisée doit traduire la volonté de fournir une image fidèle, claire et cohérente du portefeuille sur le plan financier. La description de la méthodologie peut préciser:

- les principes comptables utilisés pour regrouper les données (ex. : application des normes IFRS pour obtenir des informations financières consolidées pour l'ensemble du portefeuille);
- les entreprises du portefeuille prises en compte pour calculer les chiffres consolidés – ce qui peut aussi varier selon le poids des entreprises qui remplissent des missions de service public;
- les entreprises exclues du calcul totalement ou partiellement (ex. : incluses proportionnellement à la participation de l'État au capital), dont celles qui se démarquent nettement des autres;
- le traitement des filiales des entreprises publiques;
- les raisons des différences entre les indicateurs financiers présentés dans le rapport annuel agrégé et ceux présentés par chaque entreprise publique.

Pour mieux expliquer la méthodologie utilisée pour calculer les différents indicateurs financiers, il peut être utile de prévoir une partie « définitions » (ex.: rémunération brute moyenne; évaluation; contributions au budget de l'État)⁶. Ainsi, s'agissant de l'évaluation, la description de la méthodologie pourrait indiquer l'horizon temporel retenu (horizon d'un an ou de cinq ans par exemple) et la date de l'évaluation (ex.: fin de l'exercice ou de l'année civile), la méthode financière employée pour obtenir le montant de l'évaluation (ex.: sur la base du revenu, de la valeur de marché ou de la valeur comptable) et beaucoup d'autres aspects essentiels pour comprendre les chiffres. Les informations telles que la survenue d'événements récents (ex.: crise économique ou autre, risques budgétaires) qui ne sont pas nécessairement reflétées dans les chiffres mais auront un effet important sur le portefeuille doivent également être mentionnées, voire mesurées (Encadré 5.2). En règle générale, l'évaluation doit fournir la juste valeur du portefeuille. Il peut y avoir des différences selon la taille et le secteur d'activité de chaque entreprise. Ces chiffres doivent le plus souvent être présentés sous une forme consolidée – les présenter individuellement pour chaque entreprise serait peut-être plus délicat sur le plan commercial.

Comme relevé plus haut, certains pays appliquent les normes IFRS pour obtenir les chiffres consolidés présentés dans le rapport annuel agrégé. À cet égard, certaines entités actionnaires ont demandé le concours de cabinets comptables externes pour élaborer une méthodologie de consolidation des données financières. En général, lors de la consolidation des informations financières, il peut être utile de diviser les chiffres consolidés par groupe d'entreprises, en particulier si une part non négligeable d'entreprises du portefeuille remplit des objectifs non commerciaux (voir également Encadré 5.1). Il faut également que la méthodologie retenue tienne compte des entreprises du portefeuille qui se démarquent des autres et dont les résultats peuvent fortement influencer sur ceux du portefeuille. Il est possible de séparer ces entreprises des autres ou de tenir compte de leur spécificité dans la méthode de consolidation.

⁶ Par exemple, en Lettonie, les contributions versées par les groupes à l'État et aux autorités locales correspondent à la différence entre les versements au budget de l'État et les remboursements de l'État, ce qui englobe divers impôts, cotisations d'assurance ou de sécurité sociale, impôts fonciers et autres taxes et redevances, et les dividendes versés à l'État.

Encadré 5.2. Méthodologie de consolidation des données relatives à l'évaluation: l'exemple de la Suède

Les entreprises et le portefeuille dans son ensemble sont évalués annuellement et les chiffres sont présentés pour une année et sur cinq ans. L'évaluation est effectuée en fin d'exercice et a pour but de calculer la valeur de marché des entreprises et du portefeuille. Conformément à la pratique appliquée en la matière, l'évaluation tient compte de toutes les informations publiques disponibles à la date à laquelle elle est réalisée. Il s'ensuit que les conséquences du COVID-19 ne sont pas prises en compte dans les prévisions financières utilisées pour effectuer l'évaluation et sont sans incidence sur la valeur du portefeuille au 31 décembre 2019.

Environ la moitié des entreprises sont évaluées à la fois sur la base du revenu (valeur actuelle des futurs flux de trésorerie corrigés des risques) et sur la base du marché (évaluation relative fondée sur des multiples d'entreprises cotées comparables, avec correction pour tenir compte des différences au niveau des leviers de création de valeur et des risques), étant entendu que les deux méthodes sont calibrées l'une par rapport à l'autre. À la date de l'évaluation, les multiples observables des entreprises cotées comparables, qui servent de base à l'évaluation relative, n'intégraient pas non plus les effets du COVID-19. Les entreprises du secteur de l'immobilier sont évaluées sur la base de la valeur nette de l'actif et les entreprises cotées à la valeur de marché, compte tenu de leurs actifs immobiliers. Les autres entreprises sont évaluées sur la base de la valeur comptable des fonds propres. La méthode d'évaluation doit fournir la juste valeur du portefeuille.

Source : (Gouvernement de la Suède, 2021^[12])

Principaux chiffres relatifs aux différentes entreprises publiques

Informations sur les performances de chaque entreprise publique

Le profil de chaque entreprise peut contenir les principaux chiffres sur le revenu, le bilan, les dividendes et l'endettement, de même que des indicateurs financiers importants comme les fonds propres utilisés, le résultat avant intérêts, impôt et amortissement, le rendement des fonds propres (sur un et 5 ans), le rendement des actifs, le ratio endettement sur fonds propres, les investissements, les dividendes versés, le levier financier et d'autres chiffres clés tels que le nombre de salariés et le respect des objectifs de parité hommes-femmes (Infographie 5.3.). La norme d'information (IFRS ou autre) utilisée doit être indiquée. Les informations fournies doivent permettre au lecteur d'évaluer les principaux indicateurs financiers liés aux activités commerciales et non commerciales. En **Irlande** par exemple, ces indicateurs sont, entre autres, la rentabilité (rendement du capital investi, en pourcentage), la structure du capital (taux d'endettement net, hors engagements au titre de la retraite et du personnel, et moyennes historiques sur cinq ans) et les dividendes (exprimés en termes de pourcentage de dividendes versés, et moyennes historiques sur cinq ans). Dans le cas où ces indicateurs ne sont pas adaptés à l'entreprise, d'autres outils de mesure sont présentés.

Par ailleurs, pour chaque profil d'entreprise, il est utile de compléter les chiffres par des informations et des éléments de contexte pour que le lecteur puisse avoir une idée des principales activités de l'entreprise et de ses objectifs commerciaux et non commerciaux. En **Norvège** par exemple, ces informations comprennent un énoncé des motifs justifiant (ou non) l'actionnariat public, indiquent si les objectifs assignés à l'entreprise par l'État ont été réalisés, précisant notamment dans quelle proportion les objectifs de croissance sont atteints, comprennent une courte description des activités de l'entreprise, des événements marquants de l'exercice et une explication succincte de la stratégie et du plan mis en œuvre par l'entreprise pour créer de la valeur de manière durable (le programme de création de valeur durable

de l'entreprise illustre les mesures prévues par le conseil d'administration et la direction de celle-ci pour permettre à l'entreprise de créer de la valeur sur le long terme. Dans d'autres pays, le rapport présente des faits marquants au sujet des entreprises (c'est par exemple le cas aux **Pays-Bas**, Infographie 5.4). En **Irlande**, d'autres aspects, par exemple les principaux défis et perspectives qui attendent chaque entreprise sont présentés sous un angle prospectif. Lorsque le portefeuille contient un grand nombre d'entreprises, les informations peuvent être regroupées par secteur ou présentées pour les entreprises publiques les plus importantes sur le plan économique.

Les profils d'entreprises peuvent également comporter l'identité des administrateurs, le pourcentage du capital détenu par l'État, le nom du ministère ou de l'entité actionnaire, le nom du dirigeant et celui du commissaire aux comptes externe. Il convient d'ajouter un lien hypertexte pour chaque entreprise.

Infographie 5.3. Informations sur les performances de chaque entreprise publique

Par entreprise publique/par secteur

- Performance de l'entreprise au cours de l'exercice
- Données historiques des cinq dernières années
- Informations sur l'entreprise
- Principales activités et missions
- Composition du conseil
- Diversité hommes-femmes
- Perspectives et défis à venir

Source: Auteur.

Infographie 5.4. Fiche descriptive d'une entreprise publique: l'exemple des Pays-Bas

Le ministère des Finances néerlandais diffuse deux documents pour que chaque entreprise puisse apporter sa contribution : un document intitulé « fiche descriptive », présenté ci-après, et une feuille de calcul Excel classique, recensant les principaux indicateurs financiers. Les informations fournies sont ensuite utilisées pour établir des **profils d'entreprises** publiés dans le rapport annuel agrégé.

Description de l'entreprise publique (80 à 100 mots)

- Date de création
- Entité actionnaire
- Activité principale
- Secteurs d'activité
- Principaux clients
- Nombre de salariés

« Fait marquant »

- Événement intéressant dont l'entreprise peut être fière (position sur le marché mondial, nombre de vols, passagers, quantité d'énergie transportée, etc.)

L'année en bref (50 à 75 mots)

- Court paragraphe sur les actions menées au cours d'un exercice donné. Il peut s'agir de certains indicateurs financiers importants ou de gros investissements.

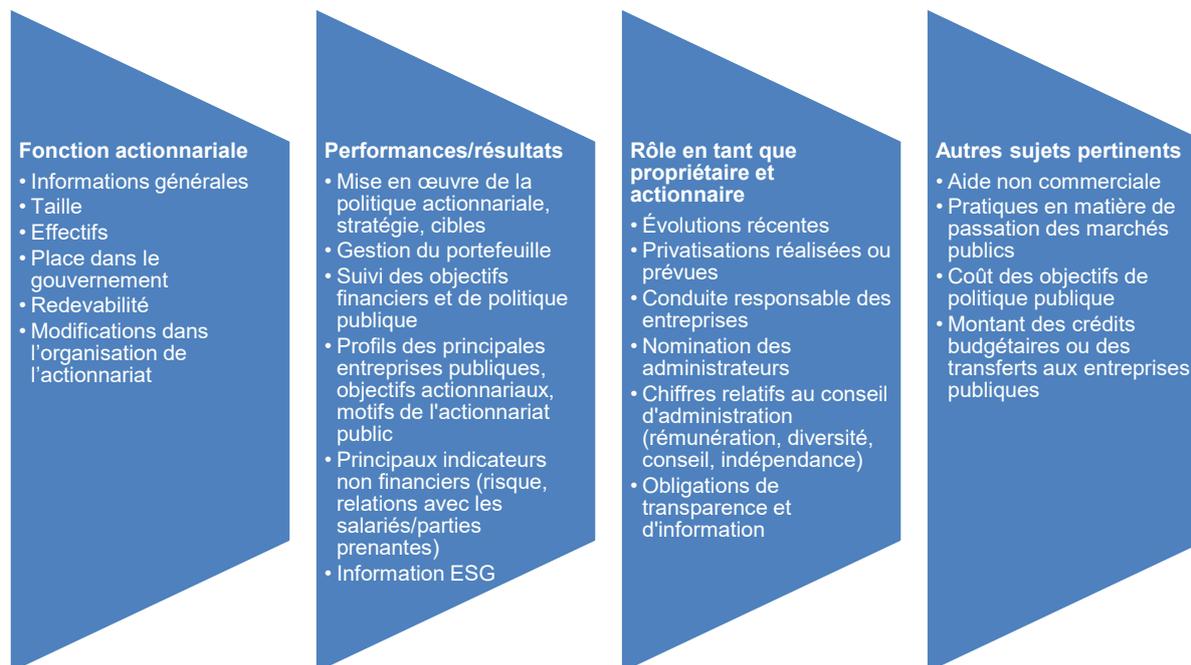
Source: Contribution du gouvernement néerlandais.

Le rapport: information non financière

L'information non financière est un aspect essentiel du rapport agrégé et peut constituer un moyen pour l'État actionnaire de rendre compte de sa capacité à mener à bien sa politique actionnariale, à appliquer des normes exigeantes en matière de gouvernance d'entreprise et à être un bon gestionnaire des actifs publics. De plus, elle constitue un autre angle d'analyse, qui permet au lecteur d'appréhender les leviers non financiers de création de valeur.

La suite de cette partie porte sur le périmètre et le contenu souhaitables de l'information non financière. Quatre catégories d'informations sont distinguées: (1) les principales données relatives à la fonction actionnariale; (2) les performances et résultats de l'entité actionnaire; (3) le rôle de l'État en tant que propriétaire et actionnaire; (4) les autres sujets pertinents. Pour chaque catégorie, des exemples de pratiques nationales sont présentés, de même que des recommandations concernant le périmètre et le contenu (Infographie 5.4).

Infographie 5.5. Information non financière: périmètre et contenu



Source: Auteur.

Fonction actionnariale – données clés

Cette partie du rapport peut contenir des informations générales sur l'organisation de la fonction actionnariale, la taille de l'entité actionnaire et sa place au sein du gouvernement et les mécanismes de redevabilité (notamment lorsque l'organisation de la fonction actionnariale a changé). Le rapport annuel peut présenter le budget annuel et les effectifs de l'entité actionnaire (en particulier lorsqu'elle est indépendante du gouvernement), de même que son rôle dans la gestion du portefeuille. Ces informations peuvent figurer soit dans le rapport narratif soit sous la forme d'un rapport distinct, selon les obligations applicables en matière de communication d'informations et le statut juridique de l'entité actionnaire. En **France** par exemple, l'Agence des participations de l'État publie un rapport spécifique dans lequel elle rend compte de ses résultats, des principaux événements survenus et de son activité en tant qu'agence. Parallèlement, elle publie un rapport financier complet sur les participations de l'État. Ce rapport couvre l'ensemble des entreprises publiques. Les entités publiques qui ont le statut de société, comme les holdings publiques, doivent produire des états financiers consolidés pour la holding et ses filiales, dans l'idéal établis selon les normes IFRS. Dans la majorité des cas, le rapport financier s'accompagne d'un rapport annuel qui décrit la gouvernance et les performances de la holding et de ses filiales et comprend d'autres informations non financières utiles (ex. : la HCAP en **Grèce**).

Performance et résultats de l'entité actionnaire

Mise en œuvre de la politique actionnariale de l'État, stratégie et cibles (cibles financières et non financières)

Les informations sur la politique actionnariale de l'État et sa mise en œuvre comprennent généralement: (1) une vue d'ensemble des objectifs de l'État actionnaire et des informations sur la manière dont l'État a mis en œuvre sa politique actionnariale; (2) les performances de l'entité actionnaire quant aux obligations et missions qui sont les siennes.

Ces informations peuvent porter sur les cibles financières et non financières. Il ressort des recommandations des Lignes directrices figurant dans la partie « Motifs justifiant l'actionnariat public » que la politique actionnariale constitue un bon point de départ pour l'élaboration du rapport annuel puisqu'elle précise les motifs qui justifient l'actionnariat public. Ces motifs servent ensuite de base à la hiérarchisation des objectifs et cibles des entreprises publiques (objectifs financiers et de politique publique) par ordre de priorité. La politique actionnariale doit également définir les missions et responsabilités des différents services de l'administration participant à sa mise en œuvre (voir également le Chapitre 2 et le Tableau 5.3). Ce point de départ constitue une base objective à partir de laquelle l'entité actionnaire peut commencer à mesurer les résultats (financiers et non financiers) du portefeuille dans son ensemble, et elle peut présenter son rôle en tant que gestionnaire dans le rapport annuel agrégé. D'autres indicateurs non financiers, par exemple sur la divulgation et l'atténuation des risques, de même que des informations sur les relations avec les salariés et les parties prenantes peuvent aussi figurer dans le rapport.

Tableau 5.3. Rapport type: suivi des cibles et résultats financiers et non financiers

Un actionnaire actif et éclairé doit effectuer un suivi systématique des cibles financières et non financières assignées aux entreprises publiques de manière à évaluer ces entreprises, à favoriser leur croissance et à comparer leurs résultats aux résultats attendus. Il est souhaitable de publier les cibles et les résultats dans le rapport annuel agrégé.

CIBLES ET RÉSULTATS FINANCIERS (%) DE L'EXERCICE			
Raison sociale	<i>Rentabilité (Rendement des fonds propres ou autres indicateurs pertinents)</i>	<i>Structure du capital (Rapport capitaux propres sur actifs ou autres indicateurs pertinents)</i>	<i>Dividendes (Sur la base du résultat ou autres indicateurs pertinents)</i>
	<i>Résultats par rapport aux cibles</i>	<i>Résultats par rapport aux cibles</i>	<i>Résultats par rapport aux cibles</i>
Total par portefeuille	<i>Pourcentage d'entreprises publiques ayant atteint les cibles de bénéfice (atteintes, partiellement atteintes, non atteintes, absence de cibles)</i>	<i>Pourcentage d'entreprises publiques ayant atteint les cibles en matière de structure du capital (atteintes, partiellement atteintes, non atteintes, absence de cibles)</i>	<i>Pourcentage d'entreprises publiques ayant atteint les cibles en matière de dividende (atteintes, partiellement atteintes, non atteintes, absence de cibles)</i>
CIBLES DE POLITIQUE PUBLIQUE ET RÉSULTATS			
Raison sociale	<i>Cible de politique publique</i>	<i>Niveau de la cible</i>	<i>Résultats</i>
	<i>Cibles de politique publique assignées à l'entreprise</i>	<i>Exprimé en pourcentage, en part ou autre indicateur pertinent</i>	<i>Exprimés en pourcentage de la cible pour l'exercice</i>
Total par portefeuille	<i>Pourcentage d'entreprises publiques ayant atteint les cibles de politique publique (atteintes, partiellement atteintes, non atteintes, absence de cibles)</i>		

Source: Auteur, d'après le rapport annuel agrégé de la Suède (Gouvernement de la Suède, 2021^[12])

Rôle en tant que propriétaire et actionnaire

Thèmes pertinents, par exemple réformes législatives récentes, évolution du portefeuille, évolutions de la politique actionnariale, privatisations réalisées ou prévues

Cette partie de l'introduction varie d'un pays à l'autre mais doit comprendre une présentation des principaux faits ou événements qui ont touché les entreprises publiques au cours de l'exercice écoulé. Lors de la première édition du rapport, il est aussi souhaitable de présenter l'organisation de la fonction actionnariale. Si des réformes législatives ou une évolution des politiques sont intervenues récemment, elles doivent être présentées dans le résumé qui figure dans l'introduction. Par ailleurs, les pays qui mettent en œuvre un programme de privatisation doivent aussi faire état des opérations significatives qui ont eu lieu au cours de l'exercice.

Conduite responsable des entreprises

Une étude de rapports annuels récents montre que l'information sur les pratiques en matière de conduite responsable des entreprises occupe une place croissante. De plus en plus de rapports annuels présentent des informations sur la performance sociale, sociétale et environnementale de leur portefeuille (ces informations peuvent être présentées dans le cadre de la responsabilité sociale d'entreprise, de la création de valeur durable, de la durabilité, des aspects ESG, entre autres). Ces informations peuvent englober la vision d'ensemble de l'État actionnaire en matière de conduite responsable des entreprises, notamment les motifs qui justifient l'actionnariat public, la stratégie globale concernant les aspects sociaux, sociétaux et environnementaux à prendre en compte dans la gouvernance des entreprises, l'importance des droits humains, la lutte contre la corruption, l'éthique et l'adhésion ou la conformité aux principes internationaux applicables dans ce domaine (Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, le Pacte mondial et le Programme 2030, etc.). Il est possible de compléter cette partie en fournissant des informations plus détaillées sur ces questions pour le portefeuille dans son ensemble et par entreprise. Ainsi, pour révéler l'empreinte climatique de leur portefeuille, certains pays commencent à publier le niveau des émissions de CO₂ pour le portefeuille et par entreprise. De même, pour montrer l'importance accordée au bien-être, il est possible de publier des données sur l'absentéisme pour maladie. Pour montrer l'adhésion au principe de durabilité, le rapport annuel peut comporter des informations sur la position de certaines entreprises à l'égard de certains Objectifs de développement durable en particulier.

Le rapport annuel agrégé publié par la **France** montre comment l'État actionnaire définit ses priorités dans le domaine de la responsabilité sociale d'entreprise (RSE). Ces priorités sont rassemblées dans une Charte RSE comprenant quatre axes:

- intégrer la RSE dans la stratégie des entreprises;
- s'assurer de la transition vers une économie bas carbone et réduire les impacts de l'activité de l'entreprise sur l'environnement (ex. : réduction des émissions de CO₂, ce qui peut supposer de publier des indicateurs des émissions de CO₂ pour le portefeuille et par entreprise, réduction des déchets, favoriser l'économie circulaire, diversité biologique, etc.);
- agir en employeur responsable (ex.: adopter des pratiques responsables en matière d'emploi, promouvoir l'égalité, notamment entre hommes et femmes, valoriser la diversité, n'accepter aucune discrimination; cultiver le dialogue social; favoriser le développement économique et le développement local; faire de la santé, de la sécurité et du bien-être au travail une priorité);
- générer un impact sociétal positif (mesurer le niveau du développement et de l'emploi local, déployer une politique d'achat responsable, autres initiatives susceptibles de démontrer que les entreprises publiques font preuve de civisme).

Autres sujets pertinents du point de vue de l'actionnaire

Cette partie du rapport annuel peut aborder des domaines ou sujets particulièrement importants du point de vue de l'actionnaire, par exemple des sujets en lien avec l'environnement du marché, la stratégie et la politique actionnariale de l'État ou l'évolution des plans d'affaires des entreprises publiques du portefeuille ou encore les attentes de l'État à l'égard des entreprises publiques. Peuvent être traités dans cette partie des événements géopolitiques ou des événements d'importance majeure (ex.: pandémie), la transformation numérique, l'innovation, la sécurité, les liens avec le plan national de développement, l'égalité entre hommes et femmes et la diversité hommes-femmes, etc. Ainsi, le rapport annuel publié par l'**Irlande** porte sur différents thèmes, qui changent d'un exercice à l'autre.

Encadré 5.3. Exemple de l'Irlande

En 2018, le rapport annuel publié par NewERA a été axé sur l'impact potentiel du Brexit et la mise en œuvre des priorités définies dans le plan national de développement 2018-2027 en matière d'investissement. En 2019, il a porté sur le programme de développement durable, plus particulièrement sur l'action climatique. L'État devant adopter de bonnes pratiques en matière de responsabilité sociale de l'entreprise dans le cadre de ses propres activités, en tant que détenteur ou actionnaire majoritaire des entreprises du portefeuille, il attend que ces entreprises montrent l'exemple en matière de responsabilité et de durabilité. Ce message est réaffirmé, étant entendu que le secteur public et, par extension, le secteur public commercial, doivent être chefs de file en matière d'action climatique.

Selon NewERA, le programme en matière climatique est appelé à faire partie des priorités des conseils d'administration de toutes les entreprises publiques du portefeuille jusqu'en 2030 et au-delà. Il est établi que la transition vers une énergie bas carbone a une incidence plus forte sur certaines entreprises que sur d'autres, les entreprises actives dans le secteur de l'énergie étant particulièrement touchées du fait de la nature et de l'ampleur des risques climatiques liés à leurs activités et des opportunités qui s'offrent à elles. [...] NewEra entend établir un dialogue avec le gouvernement et avec les entreprises afin de contribuer à la réalisation des objectifs du plan d'action pour le climat 2019.

Source: Extrait de l'édition 2018/19 du rapport financier annuel de NewEra, p. 2. (NewERA, 2020^[21])

Politique publique concernant la gouvernance d'entreprise

Pratiques des conseils

Les pays ne font pas tous systématiquement figurer dans le rapport agrégé des informations sur les pratiques des conseils des entreprises. Ceux qui le font publient par exemple des informations sur la diversité hommes-femmes dans les conseils, sur la rémunération des administrateurs (il arrive même qu'ils publient le détail de la rémunération de chaque administrateur), et des informations sur les pratiques en matière de nomination qui permettent d'avoir une idée de l'autonomie et de l'indépendance de l'instance⁷. Parmi les informations qu'il est souhaitable de trouver dans le rapport figurent :

- politique de nomination des administrateurs et composition du conseil d'administration;
- résultats en termes de parité hommes-femmes au sein des équipes dirigeantes et des conseils (y compris à la présidence des conseils), par entreprise publique et pour l'ensemble du portefeuille;
- politique de rémunération des administrateurs et dirigeants, par entreprise et pour l'ensemble du portefeuille (éventuellement, regrouper les entreprises par taille);
- changements récents survenus dans la composition des conseils et/ou les critères d'indépendance (selon ce qui est pertinent);
- statistiques relatives à la diversité des administrateurs et dirigeants ou politiques destinées à la promouvoir, par entreprise et pour l'ensemble du portefeuille.

⁷ Si l'État conserve le contrôle effectif d'une entreprise publique partiellement privatisée, des informations sur l'exercice des fonctions actionnariales doivent être publiées quelle que soit la participation qu'il détient. À titre d'exemple, si l'État peut prendre certaines décisions en matière de nomination des administrateurs (par exemple si un certain nombre de sièges sont réservés à des représentants désignés par l'État), il faut également communiquer des informations sur cet aspect.

Ainsi, aux **Pays-Bas**, en **Norvège** et en **Suède**, le rapport contient des informations sur la proportion globale de femmes siégeant dans les conseils d'administration des entreprises publiques. En **France**, aux **Pays-Bas**, en **Norvège** et en **Suède**, il contient pour chaque entreprise des informations sur la rémunération des administrateurs et du président du conseil d'administration. Au **Chili**, l'organisme Sistema de Empresas (SEP) publie des informations sur la composition du conseil des plus grandes entreprises publiques (le rapport ne couvre que les entreprises qui relèvent de la compétence du SEP). Comparer les pratiques des conseils d'entreprises publiques à celles constatées dans l'ensemble des entreprises à partir de bases de données mises à disposition par des fournisseurs de données pourrait constituer une bonne pratique. Il pourrait par exemple être utile de comparer la rémunération moyenne des administrateurs et dirigeants d'entreprises publiques à celle pratiquée dans le secteur privé (ex. : le **Suède** regroupe les entreprises publiques en fonction de leur chiffre d'affaires pour que cette comparaison soit possible). De même, les statistiques sur la diversité du conseil et de l'équipe dirigeante pourraient être comparées à des données comparables relatives au secteur privé.

Obligation de transparence et de diffusion externe de l'information

Les normes d'audit à respecter par les entreprises publiques, de même que les obligations en matière de périodicité et d'exactitude de l'information financière et non financière, doivent normalement figurer dans une partie consacrée à la politique d'information établie par l'entité actionnaire. Si ces informations se trouvent dans la politique actionnariale ou autre document d'orientation publié par le gouvernement, il est possible d'annexer ce document au rapport agrégé ou d'y renvoyer dans le rapport en insérant un lien permettant d'y accéder facilement.

Politique de l'État concernant la définition des objectifs financiers assignés aux entreprises publiques

Faire connaître la politique de l'État concernant la définition des objectifs financiers (ex. structure du capital, rentabilité, dividendes) constitue une importante source de transparence et d'information. La pratique concernant la fixation des objectifs financiers n'est pas homogène : l'éventail des pratiques est large, depuis l'élaboration par le gouvernement de lignes directrices générales applicables à l'ensemble des entreprises publiques jusqu'à la fixation d'objectifs annuels conjointement par le gouvernement et le conseil de chacune des entreprises. À noter que dans certains pays, l'État rémunère les entreprises publiques en contrepartie des objectifs de politique publique qu'elles doivent remplir en acceptant un taux de rendement plus faible (au lieu de leur verser une subvention directe), ce qui peut fausser la situation et rendre difficile toute comparaison avec d'autres acteurs du marché. Faire preuve de transparence sur ces lignes directrices peut envoyer un signal aux autres acteurs du marché sur les conditions concurrentielles dans lesquelles les entreprises publiques mènent leurs activités.

La transparence et l'information sur la politique de l'État en matière de dividendes peuvent être des moyens de garantir que les pratiques de l'État actionnaire et les orientations commerciales de chaque entreprise sont compatibles avec le marché. Dans certains pays, il n'existe pas de lignes directrices en matière de dividendes et c'est le conseil qui fixe l'objectif pour l'entreprise. Dans beaucoup de pays, l'État définit des orientations générales pour l'ensemble des entreprises publiques concernant les facteurs à prendre en compte pour fixer le niveau des dividendes, tandis que dans d'autres, l'État définit à l'avance le dividende en pourcentage du résultat net. Enfin, ailleurs encore, le dividende annuel est négocié entre le conseil d'administration des entreprises publiques et les actionnaires (souvent, il est fixé par le conseil dans le cadre d'une fourchette définie par les actionnaires).

Dans les rapports annuels aussi complets que celui établi par la **Suède**, l'entité actionnaire effectue un suivi de la réalisation de ces objectifs financiers par les entreprises, ce qui est un moyen de faire savoir au public qu'elle s'est réellement comportée en actionnaire actif. Selon la politique actionnariale, la communication d'informations sur ces objectifs a pour but :

- de garantir la création de valeur en incitant le conseil et la direction des entreprises à atteindre des objectifs inscrits dans un horizon long, ambitieux et réalistes;
- d'assurer l'efficacité du capital en indiquant le coût des fonds propres;
- de maintenir le risque financier auquel sont exposées les entreprises à un niveau raisonnable;
- de garantir un rendement du dividende convenable pour l'actionnaire en prévoyant des dividendes réalistes et prévisibles tenant compte de la situation financière de l'entreprise et de ses besoins de financement futurs; et
- de mesurer, suivre et évaluer de manière structurée la rentabilité, l'efficience et le niveau de risque.

Autres domaines importants à traiter

La question de la neutralité concurrentielle gagne en importance dans divers contextes. Parmi les bonnes pratiques qui commencent à être appliquées figure l'utilisation du rapport agrégé pour mettre en valeur les efforts déployés par l'État afin de garantir des conditions de concurrence équitables, pour mesurer le coût des objectifs de politique publique poursuivis par les entreprises publiques (**Costa Rica**), voire pour mettre en relation le tableau de bord en ligne portant sur le portefeuille et les données relatives aux achats publics afin d'établir des liens entre les différentes entreprises publiques et leurs activités en matière de marchés publics (**Ukraine**).

La communication d'informations distinctes sur les coûts liés aux objectifs de politique publique des entreprises publiques et (le cas échéant) sur le financement fourni par l'État au titre de ces objectifs sous la forme d'aide non commerciale (Encadré 5.4) est considérée comme une bonne pratique (Encadré 5.4). Ces informations sont souvent absentes du rapport annuel agrégé, mais elles peuvent être communiquées en partie ou dans leur totalité et mises à la disposition du public par d'autres services de l'administration. Par ailleurs, cette diffusion est également complétée par les informations que chaque entreprise publique diffuse dans le cadre de son propre rapport financier et non financier. Pour améliorer la transparence dans ce domaine, les entités actionnaires pourraient envisager d'intégrer ce type d'informations dans le rapport annuel agrégé et d'insérer un lien hypertexte ou d'orienter les lecteurs du rapport agrégé vers la source publique détenant ces informations, et d'utiliser des portails informels pour établir des liens vers des sources d'informations pertinentes. Il s'agit là d'un moyen d'améliorer la transparence concernant l'aide non commerciale.

La **Lettonie** se distingue dans ce domaine parce qu'elle publie les informations en question dans son rapport agrégé. De plus, chaque entité actionnaire publie des informations plus complètes sur le montant des financements, dotations et subventions de l'État que chaque entreprise a reçus ou doit recevoir. Ces informations sont également accessibles dans une base de données interactive hébergée par le Centre de coordination multisectoriel (CSCC). La **Suède** publie dans son rapport annuel agrégé des informations sur l'aide non commerciale ou autres exemptions et avantages éventuellement accordés aux entreprises publiques. La politique actionnariale de l'État est annexée au rapport annuel et fournit un aperçu des règles juridiques qui encadrent les aides publiques. Pour les entreprises qui reçoivent des crédits budgétaires au titre de certaines missions de service public, le rapport annuel agrégé indique: (1) le montant des crédits budgétaires alloués au cours de l'exercice sur lequel porte le rapport; (2) le montant total du revenu des entreprises publiques; (3) le pourcentage de ce revenu correspondant à des crédits budgétaires. De même, en **Norvège**, le rapport agrégé indique l'ensemble des financements publics alloués aux entreprises publiques et, pour plus de transparence, la source de ces financements (ministère, municipalité, etc.). Cette information est publiée par entreprise publique et pour l'ensemble du portefeuille.

Encadré 5.4. Transparence sur les aspects liés à la neutralité concurrentielle

En matière d'aides publiques ou de neutralité concurrentielle, beaucoup de pays, en particulier les États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, doivent respecter les règles relatives aux aides publiques énoncées par la Commission européenne. Dans de nombreux cas, les aides publiques figurent en bonne place parmi les informations sur l'aide non commerciale aux entreprises publiques, et les informations sur l'applicabilité de règles relatives aux aides publiques et autres régimes destinés à garantir la neutralité concurrentielle doivent être publiées ou communiquées sur demande. Bien que cette bonne pratique soit nouvelle pour ce qui est du rapport annuel agrégé (peu de pays intégrant ces informations dans leur rapport), les autorités peuvent envisager de fournir certaines informations se rapportant à la neutralité concurrentielle, à savoir:

- la liste complète des entreprises publiques menant des activités commerciales économiquement significatives⁸, et le pourcentage d'actions portant droit de vote détenues par l'État dans ces entités;
- la liste des entreprises publiques ayant à remplir des objectifs de politique publique et les sources de financement;
- des informations quantitatives et qualitatives sur la nature et la forme de l'aide non commerciale ou des subventions fournies aux entreprises publiques; le montant total perçu ou inscrit au budget;
- des informations sur l'applicabilité aux entreprises publiques de règles relatives aux aides publiques ou de règles nationales relatives à la neutralité concurrentielle (lorsqu'il en existe) (il est aussi possible d'inclure ces informations dans la politique actionnariale, qui peut être annexée au rapport annuel ou à laquelle le rapport annuel peut renvoyer par un lien).
- des informations relatives aux avantages et privilèges dont bénéficient les entreprises publiques du fait qu'elles appartiennent à l'État (ex.: garanties explicites, normes applicables aux entreprises, par exemple en matière de faillite, etc.).

Source : (OCDE, 2021^[22])

⁸ Lorsque ce n'est pas possible, les entités actionnaires devraient essayer de publier des rapports agrégés partiels couvrant les entreprises publiques présentes dans des secteurs comparables. Des accords internationaux, bilatéraux ou multilatéraux peuvent s'appliquer.

6 Publication, diffusion et accessibilité

Ce chapitre décrit des bonnes pratiques en matière de publication, diffusion et accessibilité du rapport agrégé.

Une fois les données et informations pertinentes compilées, il convient de préparer le rapport pour qu'il soit publié, diffusé et pour que le public puisse y accéder facilement. Il est aussi possible de prévoir un cycle de vérification permettant une réflexion sur les améliorations envisageables et sur les bonnes pratiques à adopter à l'avenir (Graphique 6.1). Ces aspects sont examinés ci-après.

Publication

Les Lignes directrices préconisent une publication annuelle. Cette préconisation repose sur l'idée que les entreprises publiques sont soumises à des normes de transparence et d'information exigeantes et sont donc censées publier des informations financières et non financières à un rythme annuel (voire, souvent, trimestriel) et en respectant les délais impartis. La date de publication du rapport annuel agrégé dépend donc de celle à laquelle les différentes entreprises publiques publient leurs données financières et non financières de l'exercice écoulé. Selon la complexité du portefeuille et la ponctualité avec laquelle les entreprises publiques fournissent les informations, l'entité actionnaire passe plus ou moins de temps à rassembler tous les éléments nécessaires à l'établissement du rapport. Une fois les informations rassemblées, il faut les passer au crible d'une analyse et d'un examen rigoureux et faire en sorte qu'elles soient comparables.

Lorsqu'une première version est prête, il arrive qu'elle doive être soumise à un processus d'approbation. Ainsi, dans les pays où le rapport agrégé fait partie des rapports à soumettre chaque année au parlement, il n'est parfois possible de le publier qu'après présentation au parlement. Il faut en outre veiller à ne pas publier le rapport trop longtemps après la clôture de l'exercice pour qu'il conserve son actualité et sa pertinence. Compte tenu des progrès technologiques réalisés dans le domaine du recueil de données comme dans celui de la publication, il est possible de collecter et d'actualiser les informations relativement vite et de publier le rapport peu après la publication des données de l'exercice et la fin du processus d'approbation prévu par la loi.

Quand il existe des bases de données en ligne et des systèmes d'information numérisés, les données disponibles peuvent être fournies en temps réel annuellement et trimestriellement (selon le cadre en place en matière de communication d'informations). En Corée par exemple, le tableau de bord en ligne publié par ALIO, le portail en ligne du ministère de l'Économie et des Finances (www.alio.go.kr), repose sur les informations publiées par les différentes entreprises publiques. Sont notamment publiés les effectifs, des informations sur les dirigeants, les états financiers, le compte de résultat, des données fiscales, le rapport d'audit, le rapport des évaluateurs externes.

Graphique 6.1. Modalités de publication et de diffusion

La publication et la diffusion permettent de toucher plus facilement le public auquel le rapport annuel agrégé est destiné.



Source : auteur.

Présentation au parlement

L'utilisation du rapport agrégé pour rendre compte au parlement constitue un élément important du système de redevabilité de l'entité actionnaire, les parlements représentant ceux qui sont *in fine* les propriétaires des entreprises publiques, à savoir les citoyens. Comme mentionné précédemment, dans la plupart des cas, l'établissement du rapport annuel n'est pas le résultat d'une obligation officielle. En réalité, mieux vaudrait, pour éviter toute ingérence politique injustifiée, éviter de soumettre le rapport à approbation

ou limiter strictement l'obligation d'approbation aux décisions essentielles. (OCDE, 2010^[23]) Sa présentation au parlement demeure toutefois importante parce qu'elle garantit que l'entité actionnaire (ou les entités actionnaires) et les entreprises rendent régulièrement compte de leur activité. Le rapport annuel doit être conçu pour que les informations soient présentées sous une forme consolidée et concise, de nature à servir de base à une discussion parlementaire structurée et ciblée. Lorsque des débats plus longs se justifient, il convient de recourir à bon escient à des commissions spécialisées, qui tiendront des discussions plus approfondies et plus techniques et repéreront les questions les plus importantes en vue des débats en séance plénière. Lorsqu'il est possible d'organiser une discussion spécialement consacrée à la performance des entreprises publiques, cette discussion pourrait servir de base à un examen régulier de l'efficacité de l'actionnariat public, à une révision systématique des mandats des entreprises publiques et des motifs qui justifient leur statut public, étant entendu qu'il faut alors prévoir des procédures spécifiques pour garantir la confidentialité – par exemple des réunions secrètes ou à huis clos –, en particulier lorsque les entreprises concernées ont des activités concurrentielles. (OCDE, 2010^[23])

Accessibilité et diffusion

Une bonne pratique veut que le rapport agrégé soit largement accessible au grand public, aux médias et aux parties prenantes par l'intermédiaire d'un site Internet ou portail en ligne permettant d'accéder facilement aux informations sur l'organisation de la fonction actionnariale, la politique actionnariale générale, de même que sur la taille, l'évolution, les performances et la valeur du portefeuille de l'État. Sous l'effet de la transition numérique, beaucoup d'administrations utilisent désormais les technologies de l'information et de la communication pour que les rapports agrégés et tableaux de bord comprenant les données financières relatives aux entreprises puissent être facilement consultés en ligne. Elles contribuent ainsi aux objectifs de politique publique plus généraux que sont l'amélioration de la transparence, de la redevabilité et de l'intégrité de l'État dans son rôle d'actionnaire.

L'organisation d'un événement de lancement peut être un moyen de donner plus de visibilité aux résultats et de toucher un public plus large. L'entité actionnaire peut également publier un communiqué de presse peu avant la date de publication du rapport et organiser une conférence de presse pour que la publication et l'événement de lancement bénéficient d'une couverture et attention médiatiques suffisantes. En **Norvège** par exemple, le service du ministère du Commerce, de l'Industrie et de la Pêche qui est chargé de la gestion de la fonction actionnariale et de la rédaction du rapport a organisé pendant plusieurs années mi-juin une conférence annuelle de lancement à laquelle participaient 200 à 300 représentants d'entreprises et des représentants du parlement. En règle générale, le ministre et le chef du service en question exposent les principales informations figurant dans le rapport lors de cette conférence, qui est en principe diffusée auprès du public. En 2020 et 2021, le ministre du Commerce et de l'Industrie a également tenu une conférence de presse à l'occasion du lancement du rapport, et présenté les principaux éléments de celui-ci.

Le rapport annuel agrégé s'adresse d'abord à un public national – les entreprises publiques elles-mêmes, le parlement, les autres parties de l'administration, les entreprises et les parties prenantes – mais on observe de plus en plus une prise de conscience du fait qu'il peut aussi intéresser un public international. Dans ce contexte, environ un tiers des entités actionnaires traduisent tout ou partie de leur rapport annuel agrégé dans d'autres langues, à commencer par l'anglais, pour élargir le lectorat (Infographie 4.1). Bon nombre des pays qui publient des tableaux de bord en ligne proposent également un accès dans plusieurs langues. Ce lectorat élargi peut englober d'autres entités actionnaires, des autorités de réglementation, des investisseurs internationaux, des institutions financières ou économiques internationales ou encore des partenaires commerciaux étrangers. En **Turquie** par exemple, le Trésor diffuse le rapport à toutes les universités et à une longue liste de diffusion de parties prenantes comprenant la Commission parlementaire de la planification et du budget, les ministères thématiques, les membres des comités de surveillance et les dirigeants. La liste de diffusion est actualisée chaque année. Même si la version turque

reste plus complète, le Trésor fait traduire le rapport en anglais pour lui donner une dimension internationale. Il envoie cette version au cabinet du ministre et à des responsables de haut niveau au sein de l'administration à des fins de diffusion.

Rapport suivant

Lorsque le processus de communication d'informations touche à sa fin, l'entité actionnaire doit examiner des moyens de l'améliorer. Des leçons doivent être tirées du dernier exercice de collecte d'informations, et les points de blocage doivent être levés pour que les mêmes problèmes ne se reproduisent pas pour la prochaine édition du rapport. Les entités actionnaires qui n'ont pas mis au point un formulaire type pour le recueil des données doivent se doter d'outils permettant d'harmoniser les données recueillies auprès de chaque entité actionnaire ou entreprise publique et d'assurer leur comparabilité. Elles pourraient envisager d'utiliser des solutions informatiques, par exemple des outils de gestion des données (ex. : Sharepoint ou « iLevel ») ou des portails plus sophistiqués (comme ceux présentés dans l'Encadré 6.1) permettant de saisir les informations au moyen d'une interface de tableau de bord reposant sur des processus et systèmes de gestion de l'information.

Après présentation du rapport au public, l'entité actionnaire peut consigner les questions et demandes d'informations récurrentes (par exemple les questions posées lors de l'événement de lancement ou durant les discussions parlementaires ou encore les demandes d'informations reçues de parties prenantes). Le fait qu'une même information soit demandée à plusieurs reprises pourrait être le signe que le rapport annuel agrégé pourrait aborder la question concernée plus régulièrement. Il s'agit là d'un moyen d'améliorer la transparence dans des domaines qui préoccupent les parties prenantes et d'éviter d'avoir à répondre à certaines demandes d'informations récurrentes.

L'entité actionnaire pourrait aussi profiter des prochaines éditions du rapport pour vérifier régulièrement si les informations fournies sont comparables, en termes de forme et de fonctions, avec celles communiquées par d'autres entités actionnaires. La valeur des informations réside dans leur comparabilité. Les rapports annuels agrégés évoluent généralement au fil du temps, couvrant de nouvelles entreprises publiques et abordant un éventail plus large de sujets et domaines. Les pays qui publient ces rapports depuis longtemps peuvent offrir de bons exemples des thèmes qui peuvent être traités dans de futures éditions du rapport.

Encadré 6.1. Portails publics publiant des informations sur le portefeuille de participations de l'État: quelques exemples

Australie

Le ministère des Finances australien publie des rapports annuels pour informer le parlement et la population des réalisations, des performances et de la situation financière des entités et entreprises du Commonwealth à la fin de chaque exercice.

Ces entités et entreprises sont en outre tenues de publier leur propre rapport annuel sur le portail *Transparency Portal* après que le rapport a été inscrit à l'ordre du jour des discussions parlementaires. Ce portail, qui se trouve à l'adresse transparency.gov.au, est le nouveau portail qui centralise et rend accessible au public toute l'information sur les entreprises pour l'ensemble des organes du Commonwealth. Il deviendra à terme l'unique source d'information sur les entreprises du Commonwealth et permettra au public comme aux parlementaires d'accéder facilement à l'information.

L'obligation de publier des informations sur le portail s'est appliquée pour la première fois à l'exercice 2018-19. L'outil de déclaration numérique facilite l'établissement et la publication des rapports annuels sur le portail *Transparency Portal* après inscription à l'ordre du jour du parlement. Les rapports annuels doivent être présentés selon un modèle type mis au point par le Trésor. Le portail permet d'accéder facilement aux rapports annuels des entités et de comparer et d'analyser des données.

Il permet en outre de rediffuser ensuite l'information par l'intermédiaire de plateformes grand public (Twitter, Facebook, LinkedIn) ou par courrier électronique. Le partage de contenu à partir du portail s'effectue au moyen d'un lien unique vers le site, si bien qu'il est possible de vérifier qu'il constitue la source de l'information.

Corée

Le ministère de l'Économie et des Finances héberge un site Internet baptisé ALIO, qui fournit de nombreuses informations sur les différentes entreprises publiques. Le site publie régulièrement des informations financières et des statistiques sur les effectifs des différentes entreprises publiques, notamment la valeur de l'actif, le rapport dette sur fonds propres, le revenu net, le nombre total de dirigeants et de salariés, etc.

Philippines

Le système d'information intégré sur les entreprises (*Integrated Corporate Reporting System* ou ICRS) permet d'accéder à partir d'un même portail aux informations sur les entreprises publiques placées sous la surveillance de la Commission de gouvernance. Selon la loi de 2011 portant création de la Commission de gouvernance (R.A. n° 10149), l'ICRS est une plateforme en ligne qui a vocation à : (1) aider l'État à exercer ses droits d'actionnaire dans les entreprises publiques à travers la fourniture de données actualisées, complètes et pertinentes; (2) rationaliser les diverses obligations d'information s'imposant aux entreprises publiques; (3) promouvoir une plus grande transparence et un accès rapide à des informations pertinentes sur les entreprises publiques à partir d'un portail en ligne unique.

L'ICRS doit améliorer la transparence et la communication d'informations sur les activités, les finances et la gestion des entreprises publiques, tout en renforçant les capacités réglementaires de la Commission de gouvernance grâce à l'utilisation de technologies d'analyse de données. L'ICRS permet également de simplifier diverses obligations de communication d'informations imposées aux entreprises publiques.

Turquie

Le Trésor turc a mis au point un système en ligne sur mesure qui lui permet de recueillir des informations financières et non financières dans des tableaux Excel en ligne. Ce système existe depuis 20 ans. Chaque entreprise publique dispose de droits d'accès et télécharge les informations dans une feuille de calcul type. Le Trésor peut ensuite compiler et combiner facilement les données grâce à un logiciel spécialement conçu à cet effet (application en ligne).

Ukraine

Depuis cinq ans, le gouvernement ukrainien cherche à améliorer la transparence et la publication d'informations dans un contexte où les entreprises publiques sont nombreuses et la fonction actionnariale totalement décentralisée. On compte en effet 85 acteurs publics différents – du cabinet ministériel au fonds de gestion des actifs publics en passant par les ministères thématiques et les organismes publics exerçant les droits d'actionnaire.

Entre 2014 et 2018, le ministère de l'Économie a publié un rapport agrégé sur l'actionnariat public couvrant les 100 premières entreprises publiques en termes de poids économique. Des rapports étaient publiés deux fois par an et une fois par an sur le site Internet du ministère. Le rapport était disponible en ukrainien et en anglais. Il présentait le résultat financier et d'exploitation des plus grandes entreprises

publiques et mettait en lumière les principales données financières reflétant les performances de chaque entreprise publique et des secteurs économiques dans lesquels l'État est présent. Ce rapport a été supprimé.

Toutefois, d'autres progrès ont été accomplis en matière de publication d'informations. En juillet 2019, le ministère de l'Économie a lancé Prozvit, un système de publication d'informations en ligne créé avec le soutien de partenaires internationaux. Ce portail, également consultable en anglais, contient des indicateurs financiers se rapportant à plus de 3 500 entreprises publiques sous l'autorité du pouvoir exécutif central et établis à partir de leurs états financiers. Il constitue une amélioration en termes d'accès à l'information, en particulier s'il s'enrichit, à l'avenir, de rapports narratifs.

Source : (OCDE, 2021^[24]) (Australian Government Department of Finance, 2021^[25]) (Governance Commission, 2021^[26])

Références

- Australian Government Department of Finance (2021), *Annual Reports*, [25]
<https://www.finance.gov.au/government/managing-commonwealth-resources/planning-and-reporting/annual-reports>.
- Banque mondiale (2014), *Transparency, Disclosure, and Controls*, [30]
https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0222-5_ch7.
- Christiansen, H. (2013), “Balancing Commercial and Non-Commercial Objectives in SOEs”, [27]
OECD Corporate Governance Working Papers,
<https://www.oecd.org/corporate/OECDCorporateGovernanceWorkingPaper6.pdf>.
- FMI (2021), *State-Owned Enterprises in the Middle East, North Africa and Central Asia: Size, Costs and Challenges*, FMI, [20]
<https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/17/State-Owned-Enterprises-in-Middle-East-North-Africa-and-Central-Asia-Size-Costs-and-464657?cid=em-COM-123-43630>.
- Gouvernement de la Norvège (2020), *The State ownership report 2019*, [19]
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/engelsk-side/the-state-ownership-report_web.pdf.
- Gouvernement de la Suède (2021), *Annual report for state-owned enterprises 2020*, [12]
<https://www.government.se/4a8002/contentassets/cfc739c587744fefa6e117e0f20ae788/annual-report-for-state-owned-enterprises-2020-complete.pdf>.
- Governance Commission (2021), *Integrated Corporate Reporting System*, [26]
<https://icrs.gcg.gov.ph/about-us/>.
- NewERA (2020), *NewERA Annual Financial Review 2018/19*, [21]
<https://www.ntma.ie/publications/newera-annual-financial-review-2018-2019>.
- OCDE (2021), *Maintaining competitive neutrality: Voluntary Transparency and Disclosure Standard for Internationally Active SOEs and their Owners*, [22]
<https://www.oecd.org/fr/daf/ae/maintaining-competitive-neutrality.htm>.
- OCDE (2021), *OECD Corporate Governance Factbook 2021*, [7]
<https://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/corporate-governance-factbook.htm>.
- OCDE (2021), *OECD Review of the corporate governance of state-owned enterprises: Ukraine*, [24]
<https://www.oecd.org/corporate/SOE-Review-Ukraine.pdf>.

- OCDE (2020), *Corporate Governance in Costa Rica*, Gouvernement d'entreprise, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b313ec37-en>. [16]
- OCDE (2020), *Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>. [3]
- OCDE (2020), "Organising the State Ownership Function", <https://www.oecd.org/corporate/Organising-state-ownership-function.pdf>. [6]
- OCDE (2020), "Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners", <https://www.oecd.org/corporate/Transparency-Disclosure-Practices-SOEs.pdf>. [2]
- OCDE (2019), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned*, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Corporate-Governance-of-SOEs-in-Bulgaria.pdf>. [17]
- OCDE (2018), *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Ownership-and-Governance-of-State-Owned-Enterprises-A-Compendium-of-National-Practices.pdf>. [13]
- OCDE (2017), *Compendium of good practices on the publication and reuse of open data*, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>. [29]
- OCDE (2017), *Disclosure and Transparency in the State-Owned Enterprise Sector in Asia*, <https://www.oecd.org/countries/bhutan/Disclosure-and-Transparency-in-SOE-Sector-in-Asia.pdf>. [5]
- OCDE (2017), *La qualité de l'information sur les finances publiques*, Éditions OCDE. [14]
- OCDE (2016), *Transparency and disclosure measures for state-owned enterprises (SOEs): Stocktaking of national practices*, <https://www.oecd.org/daf/ca/2016-SOEs-issues%20paper-Transparency-and-disclosure-measures.pdf>. [4]
- OCDE (2015), *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, Édition 2015*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244221-fr>. [1]
- OCDE (2015), *OECD Review Corporate Governance of SOE: Latvia*, <https://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Review-Corporate-Governance-SOE-Latvia.pdf>. [15]
- OCDE (2015), *OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Lithuania*, https://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf. [18]
- OCDE (2010), *Transparence et responsabilité: Guide pour l'État actionnaire*, Gouvernement d'entreprise, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056664-fr>. [23]
- OCDE (À paraître), *Climate change and low-carbon transition: the role of state-owned enterprises*. [8]
- Union européenne (2021), *Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0189>. [9]
- Union européenne (2014), "Directive sur la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité", *Directive 2014/95/UE du Parlement européen et du Conseil*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>. [10]

- Union européenne (2013), “Directive relative aux états financiers annuels”, *Directive 2013/34/EU*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0034>. [11]
- US Securities and Exchange Commission (n.d.), *SEC Concept Release: International Accounting Standards*, <https://www.sec.gov/rules/concept/34-42430.htm>. [28]

www.oecd.org/corporate/soes

