

## Chapitre 1

# Définition des objectifs

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

## 1.1. Vue d'ensemble

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

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

Cette démarche présente un certain nombre d'avantages :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1.2. Formuler une stratégie actionnariale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3. Élection du conseil d'administration

8.4. Durée des mandats et rémunération

**9. APPENDICE**

**10. RÉFÉRENCES**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 1.4. **Obligations spéciales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Test « SMART »

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

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

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

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

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

## Test « DUMB »

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

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

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

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

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

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

Des indicateurs de performance utiles présentent les caractéristiques suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

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

**Vérifiable**

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

**D. Nouvelle-Zélande**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Site Internet du Balanced Scorecard Institute.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

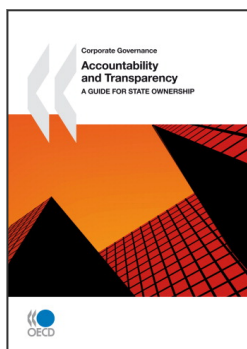
Il n'est pas raisonnable de ne pas tenir compte des variations essentielles bien comprises et bien connues des professionnels.

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

## Notes

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

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



Extrait de :

## Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264056640-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Définition des objectifs », dans *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264056664-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

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