GUID 5320

Guide de l'audit de performance de la privatisation

Les Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) sont publiées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Pour plus de renseignements visitez le site www.issai.org

INTOSAI

Document pré-IFPP - ce document a été élaboré avant la création du Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP) en 2016. Il peut être différent dans son objectif formel des lignes directrices d'audit de l'INTOSAI plus récentes



INTOSAI, 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **4**

OBJECTIFS **5**

DÉFINITIONS **6**

DÉLIMITATION DE L'AUDIT **8**

PLANIFICATION **9**

Choix du thème de l'audit 9

Conception de la vérification 12

EXÉCUTION DE L'AUDIT **33**

ÉTABLISSEMENTS DES RAPPORTS **39**

VÉRIFICATION SUPPLÉMENTAIRE **41**

ANNEXES **43**

ANNEXE 1- DIFFÉRENTS MODÈLES DE PRIVATISATION 43

ANNEXE 2 - QUESTIONS FONDAMENTALES DE L'ÉVALUATION DE L'ENTREPRISE À PRIVATISER 47

1

INTRODUCTION

1) La vérification indépendante dans le secteur public peut permettre d'accroître la transparence et l'imputabilité des processus de privatisation et de tirer les leçons de l'expérience afin de formuler des recommandations pour améliorer les privatisations futures. En réalisant des audits de performance, les ISC peuvent fournir des indications permettant de savoir si la privatisation a été menée à bien et si les objectifs escomptés ont été atteints de manière économique, efficiente et efficace.

2) Les GUIDs (Guide des prises de position) sont des lignes directrices non obligatoires auxquelles recourt l'auditeur lorsqu'il applique les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI). Le présent GUID fournit des orientations pour la réalisation d'un audit de performance en matière de privatisation, dans le cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP). Le présent GUID est pertinent pour ceux qui ont le mandat[1] de réaliser de tels audits.

3) Ce GUID est conforme aux principes fondamentaux du contrôle des finances publiques (ISSAI 100[2]) et les principes de l'audit de performance (ISSAI 300[3]).

---

1 Dans certains pays, les ISC ne sont pas habilitées à contrôler tous les aspects d'une privatisation ou certains d'entre eux. Par exemple, une ISC peut avoir des pouvoirs limités en matière de contrôle des participations de l'État dans des sociétés par actions, même lorsque l'État détient 100 % des actions. De même, l'ISC peut être contrainte par la loi à axer ses contrôles de privatisation sur l'examen du produit de la privatisation et de la manière dont l'État dépense ces revenus.

2 L'ISSAI 100, Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques, définit, entre autres, l'objectif et l'autorité des ISSAI et le cadre du contrôle des finances publiques.

3 L'ISSAI 300 - Principes de l'audit de la performance s'appuie sur les principes fondamentaux de l'ISSAI100 et les développe davantage afin de les adapter au contexte spécifique de l'audit de la performance.

2

OBJECTIFS

4) Ce GUID vise à donner des directives au vérificateur sur la manière de réaliser des audits de performance liés à l'objet spécifique de la privatisation d'une fonction, d'une activité ou d'une entité du secteur public par le biais de différentes voies.

5) L'ISSAI 300 définit les principes de l'audit de performance par les ISC, tandis que l'ISSAI 3000 définit les exigences auxquelles le vérificateur doit se conformer pour pouvoir affirmer que l'audit a été réalisé conformément aux normes ISSAI. Le présent GUID fait référence à la norme ISSAI 300, mais sans la reproduire.

3

DÉFINITIONS

6) La privatisation désigne le transfert de la propriété publique ou de fonctions gouvernementales à des entités privées. La privatisation est souvent entreprise dans l'espoir d'obtenir des biens et des services de meilleure qualité, de réduire les coûts, d'accroître l'efficacité ou d'améliorer les performances et la responsabilité de la gestion du secteur public.

7) Les entreprises d'État (EE) sont des entreprises commerciales dans lesquelles le gouvernement ou l'État exerce un contrôle important par le biais d'une participation totale, majoritaire ou minoritaire importante. Les EE peuvent être connues sous le nom d'unités du secteur public ou d'entreprises du secteur public, mais leur existence légale, leur forme et leur fonctionnement dans les affaires et activités commerciales constituent leurs caractéristiques distinctives. Les entreprises publiques peuvent être établies, à des degrés divers, ayant des objectifs de politique publique, mais elles doivent être différenciées des entités purement publiques, qui sont établies pour atteindre des objectifs souverains, sociaux ou non financiers.

8) Il n'existe pas de définition universelle de la privatisation qui soit généralement acceptée et les spécificités peuvent varier d'un pays à l'autre. Aux fins du présent GUID, la privatisation peut être considérée comme toute transaction ou tout événement important par lequel la propriété ultime de l'État dans les sociétés est réduite[4] ou par lequel des activités/fonctions traditionnellement assumées par le gouvernement, directement ou par l'intermédiaire d'entreprises d'État, sont transférées (partiellement ou totalement) à des entités privé. Ainsi, bien que l'objectif

4 Source: Document de l'OCDE, La privatisation au XXIe siècle : Expériences récentes des pays de l'OCDE, Rapport sur les bonnes pratiques, janvier 2009

commun soit d'utiliser les ressources publiques afin qu'elles soient aussi profitables que possible aux citoyens, les pratiques de privatisation elles-mêmes peuvent varier à tous les niveaux de l'administration et se traduire par des ventes d'actifs, des partenariats public-privé ou l'externalisation[5]. Celles-ci peuvent prendre la forme de :

- désengagement direct de l'État;
- désinvestissement d'actifs d'entreprises par des véhicules d'investissement contrôlés par l'État ;
- la dilution des positions de l'État dans les entreprises publiques par des offres secondaires d'actions au profit des actionnaires non étatiques ; et
- le transfert de fonctions et de responsabilités, en tout ou en partie, de l'État (ou des entreprises publiques) aux entités privées.

5 Le chapitre 9 présente une description des différents modèles, niveaux et étapes de privatisation, en mettant en exergue les cinq principales méthodes de privatisation, leurs caractéristiques et les problèmes qui y sont associés.

4

DÉLIMITATION DE L'AUDIT

9) Ce GUID fournit à l'auditeur des indications complémentaires sur les questions à prendre en compte lors de la réalisation d'audits de performance en matière de privatisation. Il ne vise pas à couvrir tous les éléments nécessaires à la réalisation de tels audits et ne contient aucune autre exigence relative à la réalisation de l'audit. Les privatisations sont normalement soumises à un cadre juridique. Les questions de conformité aux exigences légales requises peuvent donc influencer les objectifs pertinents de l'audit de performance ou constituer des objectifs d'audit de conformité étroitement liés. Bien que l'existence de telles exigences légales soit prévue dans certaines des orientations fournies, le présent GUID n'est pas destiné à soutenir les audits ayant des objectifs d'audit de conformité. Pour de tels audits, l'ISC ou le vérificateur devra se référer à la norme ISSAI 400.

5

PLANIFICATION

CHOIX DU THÈME DE L'AUDIT

10) Planification stratégique : La planification stratégique des audits de performance (ISSAI 300 (36)) en matière la privatisation impliquerait de comprendre les privatisations entreprises par le gouvernement pour permettre une évaluation des risques encourus (ISSAI 100 (46)). L'importance du sujet, c'est-à-dire l'entité/l'activité/les actifs privatisés, serait un autre facteur déterminant dans le choix d'un thème. Lors de la sélection d'un thème individuel pour un audit de performance en matière de privatisation, le vérificateur doit jauger la vérifiabilité du thème sur la base de l'évaluation des risques/problèmes (ISSAI 300 (36)) et de l'importance relative de la privatisation. Cela permettra également de déterminer le meilleur stade d'intervention possible.

11) L'identification des attentes des parties prenantes et la définition des facteurs de réussite importants tout en tenant compte des capacités d'audit (par exemple, les ressources humaines et les compétences professionnelles) permettent de garantir que le processus de sélection du thème tire le meilleur parti de l'impact escompté de l'audit.

12) Les aspects pertinents que le vérificateur doit prendre en compte dans les audits de performance en matière de privatisation sont (i) les implications financières de la privatisation ; (ii) le partage des risques et des bénéfices/retombées de la privatisation ; (iii) le plan/modalités de privatisation choisis par rapport à l'objectif de la privatisation ; (iv) la mesure dans laquelle les objectifs de la privatisation ont été atteints ; et (v) l'effet de la privatisation sur le coût des services/installations facturés au public ou aux utilisateurs.

13) Le transfert d'une activité du gouvernement au secteur privé transforme la nature du contrôle gouvernemental. La compétence ou le mandat des institutions de contrôle de l'Etat, y compris les ISC, est réduit au fur et à mesure que les composantes de la fourniture de biens et de services par le gouvernement sont privatisées.

14) L'ISC peut avoir besoin d'examiner la probabilité et la manière dont elle aura accès à l'audit, à une date ultérieure, aux entités privatisées qui en résultent ou à l'activité exercée par un organisme privé. Ceci se vérifie notamment pour un audit de performance, car en plus d'évaluer si les objectifs de la privatisation ont été atteints ou non, la vérification de l'efficience et de l'efficacité nécessite une perspective à long terme. Ainsi, l'ISC peut exiger la prise en compte de ces aspects à un stade précoce afin de s'assurer que l'ISC ait bien la possibilité de réaliser un contrôle à une date ultérieure.

15) Évaluation des risques/problèmes : Conformément à la norme ISSAI 100 (46 et 47), les zones de risque et les problèmes doivent être évalués lors de l'identification du thème d'un audit de performance en matière de privatisation. Outre la connaissance des contrôles internes, le vérificateur peut souhaiter utiliser l'évaluation des risques du vérificateur interne dans ce processus.

16) Les processus de privatisation comportent plusieurs risques et problèmes inhérents, tels qu'une mauvaise identification d'une opportunité de privatisation ou des objectifs concurrents. Un exemple de mauvaise identification d'opportunité pourrait être le choix du gouvernement de désinvestir dans une entreprise publique rentable au lieu de désinvestir dans une entreprise publique déficitaire. La privatisation étant un processus dynamique, il peut y avoir des objectifs à court terme ainsi que des résultats escomptés à long terme. Les objectifs immédiats et à plus long terme sont susceptibles d'être concurrents, du moins dans une certaine mesure. Le choix de la méthode de privatisation est également une zone de risque, car le choix de la méthode de vente peut être crucial pour le succès de la privatisation[6].

17) Le manque d'informations et/ou de données de qualité pour la prise de décision par les différentes parties prenantes est un domaine de vulnérabilité. Le vérificateur peut examiner les informations/données utilisées pour prendre

6 Paragraphe 33 de ce document

la décision de privatisation, du point de vue de leur exhaustivité, exactitude, pertinence, fiabilité et actualité. Par exemple, les « informations sur les soumissionnaires » doivent être suffisantes pour permettre une prise de décision efficace, car des informations insuffisantes réduiront la concurrence. L'exemple suivant met en évidence l'importance de l'actualité et de l'exhaustivité des informations / données. Il s'agit d'une situation dans laquelle le gouvernement réduit sa participation dans une entreprise publique par la vente d'actions sans la résolution des principaux termes contractuels (tels que les obligations financières que l'État assumerait) au début du processus de vente. L'absence de telles informations pertinentes peut créer de l'incertitude, entraînant ainsi une réduction du nombre d'acheteurs potentiels.

18) Parmi les autres domaines de risque, citons la mauvaise évaluation des actifs, le manque de compétence de l'équipe de privatisation, l'absence de transparence dans la procédure d'appel d'offres, le transfert d'avantages indus aux parties concernées, la non-réalisation des objectifs de la privatisation[7] et le non-respect des accords post-privatisation[8].

19) Risques de fraude et/ou de corruption : Les entreprises publiques opèrent souvent dans des secteurs à haut risque, comme les industries extractives et les industries de réseau, ou participent à des marchés publics de grande valeur. De même, il existe des liens inhérents avec les fonctionnaires et les responsables politiques à travers les structures de propriété complexes. La privatisation peut conséquemment comporter des risques de fraude et de corruption, non seulement au début de la privatisation, mais aussi tout au long de la durée de vie de l'activité/entité qui a été privatisée. Le vérificateur dans l'optique de d'évaluer ces risques peut, conformément à la norme ISSAI 300 (37), déterminer si des garanties adéquates ont été mises en place pour s'assurer que la privatisation ait été réalisée conformément aux exigences légales et de manière transparente. Le vérificateur peut vérifier l'existence de conflits d'intérêts et si des allégations de pratiques abusives ont été faites au cours du processus de privatisation. Il peut également vérifier si des décisions

7 Par exemple, lorsque l'objectif visait à encourager la concurrence dans le secteur mais que la privatisation aboutit en fait à un « monopole ».

8 Voici quelques exemples : (1) lorsque l'acheteur était censé maintenir les prix ou les tarifs des biens/services mais que l'entité les déshonore par la suite en contournant les dispositions ; (2) lorsque l'acheteur n'a pas respecté les termes d'un accord permettant de différer tout ou partie du paiement de l'entreprise pour une période déterminée ; (3) lorsque l'acheteur n'a pas respecté les engagements pris en matière de niveaux d'emploi ou d'investissement au sein de l'entreprise.

préjudiciables aux intérêts des contribuables ont été prises afin d'augmenter les chances de réussite de la privatisation. De même, le vérificateur peut examiner le scénario post-privatisation. Par exemple, on peut vérifier si les termes du contrat/de l'accord entre le gouvernement et l'entité du secteur privé ont été structurés de manière à minimiser le risque de fraude ou de compromission de l'intérêt public. L'auditeur identifie et évalue les risques de fraude en rapport avec les objectifs de l'audit, pour lesquels il peut garder une attitude de scepticisme professionnel et être conscient du risque de fraude tout au long du processus d'audit.

CONCEPTION DE LA VÉRIFICATION

20) Étude préliminaire : Après avoir choisi le thème de l'audit de performance de la privatisation, l'auditeur doit généralement effectuer une étude préliminaire (pré-étude) (ISSAI 300 (37)). Une étude préalable permettra à l'auditeur de se familiariser à l'entité en ce qui concerne ses activités, sa situation financière, ses contrôles internes, ses systèmes financiers et autres, etc. ainsi que des divers aspects de la privatisation de l'activité gouvernementale/entreprises publiques. Outre l'examen de la documentation relative à l'entité, l'auditeur peut également consulter des études antérieures et d'autres sources afin de mieux comprendre le thème et de l'environnement réglementaire dans lequel il opère. Outre les échanges réguliers avec la direction, les responsables de la gouvernance, de l'audit interne et les autres parties prenantes, l'auditeur peut consulter des experts en la matière, si nécessaire. Les connaissances acquises au cours de l'étude préalable sont susceptibles de mettre en évidence des questions importantes concernant l'activité de privatisation et de permettre à l'auditeur de concevoir l'audit de performance spécifique conformément à la norme ISSAI 100 et 300.

21) Au cours de l'étude préliminaire, l'auditeur doit également prendre en considération la capacité d'audit (paragraphe 36 de la norme ISSAI 300). Il s'agit de déterminer si des critères suffisants, pertinents et fiables sont disponibles pour réaliser un audit de la performance. Par exemple, il se peut que le gouvernement ne dispose pas d'un système institutionnalisé d'examens post-privatisation, ce qui aurait aidé l'auditeur à disposer de critères pertinents.

Parfois, même une base raisonnable peut être inexistante pour l'élaboration de critères d'audit, par exemple, l'absence de directives appropriées ou de cadre réglementaire sur la privatisation et la manière d'utiliser les recettes rendrait difficile l'élaboration de critères. Dans certains cas, même si des critères sont disponibles, l'obtention des informations ou des preuves nécessaires à la comparaison peut être difficile, inefficace ou non rentable. Une autre question à prendre en considération est celle de savoir s'il sera possible, en pratique, de mettre en œuvre les recommandations de l'audit.

22) Compréhension de l'entreprise publique/activité en cours de privatisation et préparation à la privatisation : L'auditeur est censé avoir une bonne compréhension de l'entité/activité en cours de privatisation. Dans l'éventualité où l'ISC était auparavant le contrôleur de l'entreprise publique détenu par l'État, le contrôleur possède déjà ces connaissances sur le plan institutionnel. L'auditeur peut toutefois solliciter le travail des auditeurs internes de l'entreprise publique pour mieux comprendre le fonctionnement de l'entité.

23) Selon les pratiques largement admises, il est souhaitable d'effectuer des évaluations préalables aux privatisations, en particulier pour évaluer l'entreprise en activité afin d'avoir une estimation de référence du produit de vente en fonction de laquelle seront appréciées les offres. Dans de tels cas, l'évaluation - qui peut bien sûr être constituée d'une fourchette de valeurs, selon les hypothèses utilisées - peut également servir de contre-vérification du processus même de privatisation lorsqu'on recourt aux processus d'appels d'offres sélectifs. La restructuration des entreprises publiques ou la réorganisation d'un service/activité public avant la privatisation est un autre aspect important. Cette restructuration ou réorganisation va de la mise en place d'une forme juridique permettant la vente de l'entreprise à la réorganisation fondamentale de l'entreprise/activité et de ses finances pour mieux répondre aux objectifs à long terme de la privatisation. L'auditeur doit comprendre comment et pourquoi l'activité/l'entité a été restructurée afin de donner un sens à la privatisation. Ainsi, la bonne connaissances qu'a l'auditeur de l'entreprise publique en cours de privatisation et des activités préparatoires peut être basée sur ces aspects et comprendrait une prise de conscience des risques et des problèmes associés à chacun d'eux :

- Évaluation[9] de l'entreprise : Une bonne évaluation de l'entité ou de l'activité à privatiser est nécessaire afin que le gouvernement en retire le maximum de bénéfices. L'auditeur pourrait comprendre le mode et les méthodologies impliqués dans le processus d'évaluation pour voir s'il existe des risques et des problèmes tels qu'un mauvais choix ou une mauvaise application de la méthodologie d'évaluation.

Les hypothèses utilisées au cours de l'évaluation doivent s'accorder avec l'objectif pour lequel elles sont utilisées. Par exemple, si l'entreprise publique est privatisée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres dont le résultat final est la continuité de ses activités, l'évaluation de l'entité existante peut donc être effectuée sur la base de la continuité de ses activités. L'auditeur peut s'assurer que les hypothèses utilisées dans les projections dépendent du point de vue des acteurs du marché, et non uniquement du point de vue spécifique à l'entreprise.

En outre, l'auditeur doit être conscient du fait que les différentes bases d'évaluation et l'évaluation peuvent être utilisées pour des éléments tels que les actifs incorporels, par exemple, les connaissances, le fonds commercial et les brevets. Par ailleurs, il est capital que dans ces circonstances particulières, c'est-à-dire dans le cas d'une entité du secteur public se préparant à la privatisation, l'auditeur ait une bonne connaissance des divers risques inhérents aux normes d'information financière pour la présentation des résultats des activités de l'entité. Il est essentiel de voir le degré d'implication du conseil d'administration et des comités d'audit dans les décisions subjectives de gestion relatives aux valeurs attribuées aux différentes catégories d'actifs, y compris le fonds commercial.

- Décision de restructuration / réorganisation : L'auditeur peut tenter d'avoir une bonne connaissance de toute restructuration ou réorganisation majeure avant la privatisation. Cela permettra également d'identifier les facteurs clés influençant la décision de privatiser, qui peuvent ou non avoir été énoncés dans les objectifs déclarés de la privatisation. Les risques ou problèmes financiers identifiés devraient être résolus avant la

9 Les différentes méthodes d'évaluation reconnues au niveau international sont les suivantes : le flux de trésorerie actualisés, la valeur comptable, la valeur de l'actif net, la valeur de remplacement net d'amortissement, la valeur de liquidation, le rapport prix/bénéfice, la capitalisation boursière, la valeur marchande/comptable, le savoir-faire et la méthode du ratio cours/flux de trésorerie

privatisation et, par conséquent, l'auditeur devrait prendre des mesures pour être conscient de ces questions et de leur impact probable et/ou escompté. Lorsque par exemple l'entreprise avait des dettes importantes envers le gouvernement ou d'autres entreprises publiques, dans quelle mesure ces dettes ont été entièrement effacées ou converties en capitaux propres ou en nouvelles dettes, et quel impact cela a eu sur le prix que le vendeur a pu obtenir pour l'entreprise. Il peut arriver que le vendeur conclue que l'entreprise ne sera pas viable à moins que la totalité ou une grande partie de ses dettes ne soient effacées. L'auditeur souhaiterait également connaître l'impact de l'annulation des dettes sur la situation financière globale de l'administration.

L'auditeur peut examiner les résultats et l'impact de la restructuration de l'entreprise, en tenant compte du calendrier de la privatisation. Par exemple, dans un cas, la restructuration de l'entreprise a entraîné une réduction de la qualité de la gestion et des postes non gouvernementaux qui n'ont pas été pourvus.

Un autre aspect des activités de restructuration concernera la manière dont la structure choisie pour l'entreprise peut affecter ses possibilités de commercialisation. De même, il peut exister des conditions sous forme de contrats à long terme pour maintenir le chiffre d'affaires de l'entité privatisée ou des niveaux d'investissement prescrits.

Les activités de restructuration sont importantes en raison des coûts sociaux qui y sont associés. Par exemple, le gouvernement peut avoir spécifié les niveaux d'emploi pour la post-privatisation, mais il devra supporter le coût du licenciement des employés. Par conséquent, si cela fait partie des objectifs ou de la délimitation de l'audit, l'auditeur peut se faire une idée des conséquences pour le personnel de l'entité gouvernementale qui doit être privatisée ; et des conséquences financières pour le gouvernement lorsqu'il fournit des garanties en matière d'emploi et de niveaux de salaire.

- Analyses financières détaillées, calendriers de mise en œuvre et rapports techniques, le cas échéant : l'auditeur peut examiner les analyses financières détaillées et les rapports techniques pour une meilleure compréhension des estimations de l'entreprise. La compréhension des calendriers de mise en œuvre mettra en lumière les projections irréalistes, le cas échéant.

24) Identification de l'opportunité de privatisation : L'analyse des raisons qui ont conduit le gouvernement à exploiter les possibilités de privatisation et des délibérations qui ont conduit à la décision, mettra en lumière les objectifs de privatisation prévus et les attentes de l'exécutif à l'égard de la privatisation. L'auditeur pourrait être en mesure de cerner les risques et les problèmes dans la phase d'identification proprement dite, par exemple, une évaluation apparemment erronée des avantages/résultats escomptés de la privatisation, qui entraînera très probablement la non-réalisation des objectifs de la privatisation à un stade ultérieur.

25) Comprendre les objectifs de la privatisation : La compréhension des objectifs de la privatisation et des risques/problèmes qu'ils posent permet à l'auditeur de définir les objectifs de l'audit. L'auditeur pourrait noter que, contrairement aux idées reçues, la privatisation ne résulte pas toujours de la baisse de la rentabilité de l'entité privatisée. Une entité rentable peut tout aussi être privatisée en fonction d'autres objectifs sociaux ou financiers, par exemple pour :

- améliorer l'efficacité globale de l'entreprise publique ou de l'entité ;
- promouvoir l'acquisition d'actions par un public plus large;
- transférer les risques commerciaux au secteur privé ;
- sécuriser les investissements (objectifs financiers) ;
- accroître l'autonomisation des citoyens (objectifs sociaux) ;
- libérer des ressources pour les secteurs sociaux prioritaires (objectifs sociaux).

26) Les objectifs de la privatisation comprennent généralement des gains en efficacité et la promotion de l'acquisition d'actions par un public plus large. Toutefois, sans objectifs clairs et précis, il est peu probable que l'État soit en mesure d'en tirer le plus grand profit et de réduire au minimum les risques de la privatisation. Par exemple, dans le cas de la privatisation du secteur des télécommunications par le biais d'un premier appel public à l'épargne par émission d'actions, le gouvernement n'a pas formulé d'objectifs clairs et suffisamment spécifiques qu'il entendait atteindre grâce à la vente. L'État n'a pas non plus élaboré de plan d'action pour atteindre ses objectifs. Dans ce cas, l'objectif principal de l'État était de promouvoir au maximum l'acquisition d'actions par un public plus large, mais la campagne de publicité de l'État sur la vente visait principalement les

investisseurs privés et étrangers, et ne s'intéressait guère aux petits investisseurs potentiels. En outre, l'État n'a pas tenu compte du manque de confiance du grand public dans le marché boursier et de son désir d'y investir.

27) Dans la mesure du possible, l'auditeur peut chercher à analyser les conséquences des objectifs de la privatisation d'une manière générale, puisque ces objectifs détermineront les domaines sur lesquels portera l'audit de performance de la privatisation. Par exemple, si l'objectif est de privatiser l'entité en respectant un calendrier plutôt que de maximiser le produit de la vente, parce que le gouvernement souhaite gagner la confiance des investisseurs dans le processus de privatisation, alors l'auditeur pourrait ne pas aimer se concentrer exclusivement sur la possibilité que l'État aurait pu retarder la privatisation afin d'obtenir un meilleur prix.

28) La connaissance des résultats et des conséquences des objectifs déclarés du gouvernement permettra également à l'auditeur d'identifier tout objectif important non déclaré. Par exemple, même s'il s'agit pas d'un objectif non déclaré, l'auditeur pourrait tout de même l'examiner comme si la privatisation avait permis d'obtenir un maximum d'avantages en termes de prix. Ainsi, ce n'est qu'en comprenant ces objectifs dans leur complexité et leur interaction, et la façon dont ils peuvent affecter l'exécution de la vente, que l'ISC sera en mesure d'identifier les questions qu'elle doit aborder dans l'étude de la vente.

29) La connaissance de l'origine de la privatisation permet de comprendre les différentes incitations offertes aux acteurs et, par conséquent, de localiser les éléments de risque. Par exemple, l'auditeur pourrait constater que les objectifs et les intentions du gouvernement peuvent être multiples et complexes, et par conséquent, le risque d'objectifs contradictoires peut être identifié. Par conséquent, l'auditeur pourrait également déterminer dans quelle mesure le risque lié à l'activité de privatisation est influencé par le risque de concurrence entre certains des objectifs. L'augmentation de la concurrence peut être un objectif, qui à son tour peut être en conflit avec l'objectif de limiter les ventes commerciales aux investisseurs stratégiques ou aux seuls acteurs nationaux par exemple. De même, les risques pour le processus de privatisation pourraient provenir des compétences, des connaissances et de l'expérience du ministère en matière de privatisation.

30) Dans l'optique d'évaluer les conséquences du processus de privatisation d'une manière globale, l'auditeur pourrait avoir une image claire des services fournis par l'entité publique au contribuable, avant et après la privatisation. Cela influencera l'évaluation par l'auditeur de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints, car il n'examinera pas les réalisations de manière isolée par rapport aux objectifs. L'auditeur pourrait au contraire se concentrer aussi sur les activités et les résultats post-privatisation et évaluer l'écart entre les deux. Cela permettra non seulement de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints du point de vue de l'État, mais aussi d'évaluer si les résultats escomptés, tels que cités dans les propositions préliminaires et l'analyse de rentabilité de la privatisation, ont été obtenus.

31) Comprendre la nature, le processus et le mode de privatisation : L'auditeur doit examiner la diligence raisonnable exercée par l'État avant de décider de la privatisation. Par conséquent, l'auditeur devra avoir une connaissance des modes de privatisation possibles dans divers contextes. L'auditeur peut consulter de nombreux centres de ressources qui examinent les aspects de la privatisation, par exemple, les institutions de recherche gouvernementales, les organisations de commerce et de défense des intérêts, et les universités. Le gouvernement pourrait décider d'adopter l'une des diverses méthodes de privatisation, à savoir les ventes commerciales, les rachats par les cadres et les employés, les privatisations massives, les ventes aux enchères, la sous-traitance, l'externalisation et les introductions en bourse. En conséquence, l'auditeur pourrait examiner les options spécifiques envisagées avec leurs avantages et inconvénients, les raisons pour lesquelles la voie choisie a été sélectionnée, les critères appliqués pour décider de la méthode de privatisation choisie et si ceux-ci ont été influencés par la poursuite d'objectifs plus larges du programme de privatisation.

32) Le choix du mode et de la technique appropriés est le plus susceptible d'apporter un maximum d'avantages au gouvernement. L'auditeur peut analyser les délibérations du gouvernement ou des experts impliqués dans le choix du mode et de la technique, afin de comprendre les avantages recherchés et les problèmes éventuels liés à ce choix.

33) Dans un exemple, le gouvernement a dû céder les services d'assistance informatique d'un groupe d'hôpitaux publics. Il s'agissait d'une entreprise commerciale attrayante, car les hôpitaux étaient désireux d'obtenir un soutien continu pour leurs systèmes informatiques. Au lieu de commercialiser

vigoureusement l'entreprise comme une opportunité de vente commerciale, le gouvernement l'a traitée comme un exercice d'acquisition de services et l'ISC a établi, par le biais d'une évaluation, que le gouvernement a ainsi obtenu un accord beaucoup moins avantageux pour le contribuable. A la lumière du rapport de l'ISC, le ministère de la santé a entrepris d'examiner à l'avenir l'opportunité d'une vente commerciale lors de telles cessions.

34) Autres questions à étudier : Lorsqu'il effectue des recherches sur la privatisation, l'auditeur pourrait garder à l'esprit les éléments suivants, dont la connaissance lui permettra éventuellement d'analyser les résultats du point de vue de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.

- Exigences de l'environnement réglementaire : L'auditeur peut comprendre les exigences de l'environnement réglementaire pour connaître les limites et les restrictions fixées par les exigences dans le cadre du processus de privatisation, le cas échéant.
- Sélection du personnel et des experts : L'auditeur pourrait se renseigner sur la sélection des membres responsables de la privatisation, y compris le choix et l'emploi d'experts. Cela permettra non seulement de savoir si le gouvernement a fait preuve de la diligence requise à cet égard, mais aussi de déterminer s'il existe un conflit d'intérêts, entraînant des risques et des problèmes éthiques.
- Délimitation des responsabilités de chaque partie impliquée : L'auditeur pourrait comprendre les rôles et les responsabilités des parties impliquées dans le processus de privatisation. Cela peut mettre en évidence d'éventuels conflits dans les rôles, le cas échéant.
- L'appel d'offres, le processus d'évaluation et le processus de négociation avec le soumissionnaire retenu : Ce sont des éléments importants de la privatisation et il est important qu'ils se déroulent de manière transparente et équitable. La compréhension par l'auditeur du processus d'appel d'offres et d'évaluation révèlera les risques et les problèmes liés aux dispositions prises par le gouvernement en matière de gestion et de surveillance du processus. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de négocier avec les soumissionnaires dans certaines circonstances, par exemple, si l'offre la plus éligible ne correspond pas au prix/aux avantages attendus, le gouvernement pourrait choisir de négocier avec le soumissionnaire éligible plutôt que de répéter l'intégralité de processus une fois de plus

pour être économique. L'auditeur pourrait examiner ces décisions pour voir comment elles ont eu un impact sur la réalisation des objectifs ou l'efficacité du processus de privatisation.

- Plan d'affaires, accords de financement ou autres documents : Il pourrait être nécessaire de faire des recherches sur les services commerciaux / le plan d'affaires pour comprendre l'esprit des avantages escomptés de la privatisation. De même, il peut y avoir des exigences concernant la conduite et la conformité des acheteurs potentiels. Les programmes de privatisation spécifient généralement des règles sur la manière dont les acheteurs d'actions, d'actifs ou d'entreprises paient leur acquisition, c'est-à-dire les accords de financement. Les auditeurs peuvent rechercher des exceptions, car elles représentent des avantages ou des subventions accordés de manière sélective par le gouvernement.
- Accord contractuel résultant et transfert à des entités non gouvernementales: Les conditions contractuelles finales entre les parties à la privatisation mettront en évidence les risques et les problèmes liés à la réalisation des objectifs visés, le cas échéant, comme moins d'avantages pour l'État, des conditions désavantageuses pour le gouvernement, des compromis sur la qualité/quantité des biens et services publics, un monopole pour le secteur privé, etc,
- Accords de post-privatisation et questions résiduelles, le cas échéant: L'auditeur pourrait examiner les accords de post-privatisation afin de déterminer s'il existe des implications et des désavantages apparents à long terme pour l'État à la suite de la privatisation et si l'État a mis en place des dispositions appropriées pour protéger les intérêts économiques et sociaux de l'État dans le secteur privatisé.

35) Définir les objectifs de l'audit : L'auditeur doit fixer un ou plusieurs objectifs d'audit clairement définis qui se rapportent aux principes d'économie, d'efficience ou d'efficacité, conformément à la norme ISSAI 300 (25).Les objectifs de l'audit sont ensuite décomposés en questions d'audit de plus en plus détaillées, thématiquement liées, complémentaires, sans chevauchement et collectivement exhaustives pour répondre aux objectifs généraux de l'audit. L'auditeur peut choisir les objectifs de l'audit ou une combinaison de ceux-ci. La liste ci-dessous est de nature indicative et n'est pas censée être exclusive ou exhaustive.

a) Les objectifs du processus de privatisation ont-ils été définis de manière objective et transparente et des mesures adéquates ont-elles été prises pour atteindre ces objectifs ?

b) Les implications financières des possibilités de privatisation ont-elles été bien évaluées ?

c) cLes questions préliminaires clés liées à la possibilité de privatisation (telles que l'évaluation avant la privatisation et l'évaluation, la restructuration, etc.) ont-elles été identifiées et traitées avant la privatisation ?

d) Le partenaire de privatisation a-t-il été sélectionné de la manière la plus avantageuse pour les objectifs de la privatisation et la plus susceptible d'atteindre les résultats. En outre les garanties adéquates ont-elles été mises en place pour assurer la probité et la transparence de l'ensemble du processus de privatisation ?

e) L'intégrité du processus de privatisation avait-elle été préservée, et le processus était-il exempt de toute influence indue et n'y avait-il pas de manipulation avant ou pendant le processus de cession ?

f) Les problèmes à long terme tels que le monopole, la perte de contrôle dans des domaines stratégiques, les actifs/passifs résiduels, etc. ont-ils été suffisamment traités ?

g) Le gouvernement avait-t-il mis en place des mécanismes pour garantir le respect par l'entité privée des conditions de l'accord après la privatisation ; et

h) les objectifs de la privatisation avaient-ils été atteints et y avait-il un mécanisme mis en place pour les examiner ?

36) Formulation des questions d'audit : Après avoir défini les objectifs de l'audit, conformément à la norme ISSAI 300 (25), l'auditeur pourrait élaborer des questions de l'audit, qui aborderont chacun des objectifs de l'audit. Ci-dessus est une liste indicative de questions d'audit, pertinentes pour les objectifs d'audit illustrés au paragraphe 35 :

a) Objectif : Les objectifs du processus de privatisation ont-ils été définis de manière objective et transparente et des mesures adéquates ont-elles été prises pour atteindre ces objectifs ?

- La partie responsable a-t-elle défini des objectifs immédiats de la privatisation ? Sont-ils conformes aux objectifs généraux définis par la loi ou les décisions du Parlement sur la privatisation ?
- La partie responsable a-t-elle défini les objectifs à plus long terme et les objectifs à court et à long terme sont-ils en accord les uns avec les autres ?
- Les objectifs à court et à long terme étaient-ils liés au développement de l'économie de marché et aux considérations sociales et environnementales ?
- Tous les objectifs ont-ils été explicitement énoncés ? Les objectifs déclarés et non déclarés ont-ils interagi ensemble et affecté la conduite de la privatisation ?
- Le processus de privatisation avait-t-il été conçu pour correspondre aux objectifs de la privatisation ?

b) Objectif : Les implications financières des possibilités de privatisation ont-elles été bien évaluées ?

- La partie responsable a-t-elle effectué une analyse globale coûts-avantages de la privatisation ?
- Comment les risques et les responsabilités ont-ils été évalués pour les paramètres financiers tels que le coût et le prix de vente, par exemple, dans le cas d'actifs en cours de liquidation ou en difficulté ?
- Les paramètres financiers, comme le prix de vente, ont-ils été déterminés sur la base d'hypothèses solides et définis indépendamment de l'acheteur et de l'entreprise ?
- Les conséquences non économiques telles que les pertes d'emplois, la perte de contrôles stratégiques, la possibilité de monopole, etc. ont-elles été prises en compte dans l'analyse coûts-avantages et les implications financières des conséquences non économiques telles que la perte de revenus ont-elles été quantifiées de manière adéquate ?
- La partie responsable disposait-elle des connaissances financières et techniques nécessaires pour évaluer les implications financières ? Dans le cas contraire, l'expertise appropriée a-t-elle été recherchée à l'extérieur ?

c) Objectif : Les questions préliminaires clés liées à la possibilité de privatisation (telles que l'évaluation avant la privatisation et l'évaluation, la restructuration, etc.) ont-elles été identifiées et traitées avant la privatisation ?

- Les informations, sur la base desquelles l'analyse de rentabilité de la possibilité de privatisation a été approuvée par le législateur et/ou le gouvernement, étaient-elles complètes, pertinentes, fiables et opportunes ?
- Une étude de faisabilité avant la privatisation a-t-elle été menée avant de décider de la privatisation et tous les facteurs importants (y compris les bonnes informations financières) ont-ils été pris en compte avant de décider de la privatisation ?
- L'ampleur de la restructuration préalable à la privatisation a-t-elle fait l'objet d'une enquête adéquate et a-t-elle été réalisée conformément aux exigences ?
- Le besoin/la nécessité de conseillers/spécialistes/experts pour mener à bien la privatisation a-t-il été évalué initialement, et des ressources appropriées ont-elles été trouvées ?
- Le gouvernement a-t-il veillé à l'absence de conflit d'intérêts lors de l'identification des conseils externes spécialisés et impartiaux dont il avait besoin pour mener à bien la privatisation, des mesures rentables ont-elles été prises pour obtenir ces conseils et ces conseillers/spécialistes/experts ont-ils été nommés en temps opportun ?
- L'évaluation préalable à la privatisation a-t-elle été efficiente et efficace en étant fondée sur des hypothèses appropriées et sur les principes reconnus de l'évaluation d'entreprise ?
- L'évaluation préalable à la privatisation a-t-elle été réalisée indépendamment de la partie privée et de la direction de l'entité du secteur public ?
- L'évaluation de pré-privatisation a-t-elle été un guide utile dans l'appréciation des offres et dans les négociations qui ont abouti à l'offre finale retenue, et comment a-t-elle été comparée au prix de privatisation ?
- Toutes les méthodes de privatisation possibles ont-elles fait l'objet d'âpres délibérations et, si une méthode a été exclue de ces délibérations approfondies, les raisons et les justifications de cette exclusion ont-elles été réenregistrées, et la méthode choisie a-t-elle favorisé l'économie et l'efficacité ?

d) Objectif : Le partenaire de privatisation a-t-il été sélectionné de la manière la plus avantageuse pour les objectifs de la privatisation et la plus susceptible d'atteindre les résultats. En outre les garanties adéquates ont-elles été mises en place pour assurer la probité et la transparence de l'ensemble du processus de privatisation ;

- Le gouvernement a-t-il établi des critères pour évaluer les offres reçues ?
- Les critères avaient-ils été définis par rapport aux objectifs de la privatisation et étaient-ils satisfaisants pour garantir que le meilleur résultat possible de la privatisation sera atteint ?
- Les critères appropriés ont-ils été adoptés pour le stade particulier de l'entité en cours de privatisation?
- Les critères étaient-ils trop rigides au point de décourager les propositions innovantes ?
- Les évaluations des offres étaient-elles appropriées ? La sélection de l'entité privée a-t-elle été transparente ?

e) Objectif : L'intégrité du processus de privatisation avait-elle été préservée, et le processus était-il exempt de toute influence indue et n'y avait-il pas de manipulation avant ou pendant le processus de cession ?

- Quels outils ont été utilisés pour éclairer le processus de prise de décision ? Les décisions ont-elles été prises par un petit nombre de personnes ou de manière opaque ?
- Des mécanismes et des garanties adéquats étaient-ils en place, y compris des voies de réclamation pour les plaintes ?
- Le processus a-t-il semblé précipité ou des étapes essentielles du processus ont-elles été omises ?
- Une concurrence adéquate, ou des réglementations antitrust et des mécanismes d'application efficaces étaient-ils en place ?
- Les pratiques en matière de divulgation financière et non financière et de comptabilité étaient-elles conformes aux normes internationales ?

- Y a-t-il eu des augmentations ou des réductions de prix après la fixation initiale des prix ?
- Existait-il des critères spécifiques pour sélectionner un soumissionnaire privilégié, et ont-ils été utilisés dans la sélection du soumissionnaire retenu ?
- Le soumissionnaire retenu a-t-il satisfait aux exigences du cahier des charges et dispose-t-il d'un plan d'affaires raisonnable ?

f) Objectif : Les problèmes à long terme tels que le monopole, la perte de contrôle dans des domaines stratégiques, les actifs/passifs résiduels, etc. ont-ils été suffisamment traités en fonction des politiques et des critères de référence prédéterminés ?

- Des processus sont-ils en place pour évaluer les dépenses immédiates et/ou éventuelles des recettes reçues par l'État (en particulier si elles sont détournées vers des objectifs de politique publique) ?
- Le gouvernement a-t-il mis en place des dispositions structurelles adéquates pour gérer les questions résiduelles ?
- Le gouvernement a-t-il envisagé et pris des mesures adéquates pour remédier au monopole du secteur privé dans le secteur d'activité concerné ?
- Le gouvernement a-t-il envisagé l'impact stratégique de cette privatisation sur des aspects importants tels que la défense, la sécurité nationale, la sécurité alimentaire, etc. à long terme ?
- Les comptes publics ou nationaux reflètent-ils de manière adéquate (y compris la quantification si possible) tout actif et passif résiduel, réel ou éventuel ?
- Conformément aux conditions générales de la privatisation, l'État a-t-il pu se détacher de toutes les activités ou obligations de l'entreprise/activité en cours de privatisation ou existe-t-il encore des obligations, des litiges en suspens ou des obligations résiduelles en matière de personnel ou de propriété pour les éléments non inclus dans la privatisation ?
- Des dispositions appropriées ont-elles été prises pour la gestion continue des actifs résiduels tels que les biens loués, etc.

g) Objectif : Le gouvernement avait-t-il mis en place des mécanismes pour garantir le respect par l'entité privée des conditions de l'accord après la privatisation ?

- L'acquéreur a-t-il respecté les conditions de tout accord permettant de différer tout ou partie du paiement de l'entreprise pendant une période déterminée ?
- L'acquéreur a-t-il respecté les engagements pris en matière d'emploi ou d'investissement dans l'entreprise ?
- Le législateur a-t-il défini un cadre juridique et réglementaire pour les entités privées qui en sont issues, dans lequel elles sont tenues d'opérer, et le cadre réglementaire fonctionne-t-il comme prévu ?
- Dans les cas où le gouvernement paie encore pour l'exploitation du secteur privatisé (par exemple, une route, un pont, un tunnel, des parkings), le législateur dispose-t-il toujours d'informations et de données fiables et suffisantes sur les dépenses budgétaires réelles ?
- Le gouvernement a-t-il cherché à protéger les intérêts du contribuable en fixant, par exemple, des délais, des limites financières ou d'autres modalités de résiliation ?

h) Objectif : les objectifs de la privatisation avaient-ils été atteints et y avait-il un mécanisme mis en place pour les examiner ?

- Les objectifs immédiats (valeur élevée du produit de la vente, prix ciblé de l'action après l'introduction en bourse, etc) ont-ils été atteints ?
- Les objectifs plus généraux liés aux préoccupations économiques, sociales et environnementales ont-ils été atteints ?
- Un objectif particulier (exemple : privatisation rapide) a-t-il été atteint au détriment d'un autre objectif (exemple : l'entreprise n'a pas été bien évaluée) ?
- Les objectifs de la privatisation ont-ils été atteints dans le délai imparti ?
- Les objectifs de la privatisation ont-ils été atteints sur le plan qualitatif ?
- Les citoyens ont-ils reçu des services de même qualité ou de meilleure qualité après la privatisation ?
- La privatisation a-t-elle permis d'améliorer la qualité globale des services offerts aux citoyens à long terme ?

37) Définir la délimitation de l'audit : La délimitation de l'audit de performance de la privatisation est déterminée par les objectifs et les questions de l'audit. La privatisation est une activité complexe et vaste. Pour éviter un audit trop complexe ou trop coûteux, la délimitation de l'audit peut exclure certaines activités ou entités de l'audit, sur la base de l'évaluation des risques et de l'identification des problèmes, même si ces activités ou entités sont en principe pertinentes pour l'objectif de l'audit.Si la privatisation faisant l'objet de l'audit est l'une des premières de ce type du gouvernement, il est possible que ce dernier s'attende également à ce que l'auditeur en souligne les lacunes en tant que valeur ajoutée.Il est donc utile d'aborder la délimitation de l'audit avec l'entité auditée et de solliciter son avis et ses contributions, tout en évitant que l'entité auditée n'exerce une influence indue sur les modifications de la délimitation de l'audit.

38) Définition des critères de l'audit : L'auditeur doit définir des critères de l'audit conformément à la norme ISSAI 300 (27), en tenant compte des objectifs et des questions de l'audit. L'auditeur peut utiliser un grand nombre de sources différentes pour identifier les critères d'audit. Une liste indicative de ces sources de critères d'audit, en relation avec les objectifs d'audit, qui peuvent être utilisés dans le cadre d'un audit de performance de la privatisation, est présentée ci-dessous :

- La législation autorisant la privatisation, les décisions du Cabinet, les procès-verbaux des réunions du Cabinet, les directives ministérielles, etc. indiqueront à l'auditeur les objectifs de la privatisation et les questions y afférentes.Ils peuvent également permettre à l'auditeur de comprendre les raisons de la décision de privatiser l'entreprise publique, de la pré-privatisation, de la restructuration, de la méthode de privatisation adoptée, etc.
- La déclaration de mission de l'entreprise publique, le plan stratégique, le plan d'entreprise, le plan de gestion, les rapports annuels, les déclarations de performance de l'entreprise publique, les documents de planification, les contrats et les budgets de l'entité contrôlée, les directives et les procédures internes établies par l'entreprise publique, y compris les organigrammes, etc. indiquent la structure de l'entreprise publique avant sa privatisation et peuvent être pris en compte lors de la validation des recommandations du conseiller externe concernant la viabilité commerciale et les perspectives de croissance de l'entreprise publique.

- L'évaluation du système de contrôle et de l'audit internes liés au processus de privatisation permettrait à l'auditeur de déterminer la confiance à accorder à l'intégrité du processus de privatisation.
- Des études de cas sur le processus de privatisation dans d'autres pays, des critères internationaux de bonne performance, des normes issues de la recherche, de la littérature ou d'organisations professionnelles et/ou internationales, des critères internationaux de bonne performance, de la littérature générale sur la gestion et le sujet, des critères utilisés précédemment dans des contrôles similaires ou par d'autres ISC, des normes fixées par l'auditeur, éventuellement après consultation d'experts en la matière, peuvent tous servir de critères de contrôle pour l'audit du processus de privatisation.
- Les déclarations déposées par l'entreprise publique, les conseillers externes et les entités privées qui ont participé au processus de privatisation permettraient d'évaluer leur compétence et l'absence de conflit d'intérêts.
- Les indicateurs clés de performance fixés par l'entité auditée ou le gouvernement.

39) Étant donné que la privatisation elle-même aura ses propres objectifs et résultats, comme la réalisation d'investissements et de gains en efficacité, ceux-ci peuvent également être adoptés par l'auditeur comme source de critères. Cela sera particulièrement pertinent pour les objectifs qui ne sont observables que lors des actions et manifestations postérieures à la privatisation, par exemple, en ce qui concerne l'augmentation de la productivité et l'élévation du niveau de la qualité du service ; l'impact sur le chômage ; l'impact sur le marché financier ; l'étendue de son impact sur les réserves, les liens avec la position des déficits ou des excédents dans les budgets publics, etc.

40) Approche de l'audit : L'approche de l'audit décrira la nature et l'étendue des procédures à utiliser pour recueillir des preuves de l'audit et déterminera également les connaissances, les informations et les données nécessaires.

41) L'auditeur pourrait choisir une approche axée sur les problèmes ou sur les résultats en fonction des risques et des problèmes identifiés lors de l'étude préalable. L'auditeur est tenu d'adopter une approche axée sur les résultats dans le cadre de l'audit de performance de la privatisation, si l'objectif est

de mesurer les résultats en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité et également de commenter les meilleures pratiques. Toutefois, si l'étude préliminaire indique des cas significatifs de pratiques déviantes dans le processus de privatisation ou si l'on sait déjà que le résultat n'est pas optimal et qu'il existe un mécontentement parmi les parties prenantes, ce qui constitue un problème en soi, l'auditeur peut adopter une approche orientée vers les problèmes en fonction des risques et des problèmes identifiés. Une telle approche permettra également de commenter les enseignements tirés pour les futures privatisations. Bien que les deux approches puissent être poursuivies dans une perspective descendante ou ascendante (ISSAI 300 (26)), l'auditeur devra choisir la perspective en fonction de sa pertinence par rapport aux attentes des parties prenantes, des implications pour la prise de décision future et des exigences en matière de rapports. Étant donné que la perspective descendante se concentre principalement sur les exigences, les intentions, les objectifs et les attentes du législateur et du gouvernement central, elle peut être plus conforme à l'approche axée sur les problèmes. Une perspective ascendante se concentre sur les problèmes importants pour les personnes et la communauté et peut, par conséquent, s'appliquer davantage à l'approche axée sur les résultats.

42) Conformément à la norme ISSAI 300 (26), l'audit de performance peut également suivre une approche fondée sur des systèmes, c'est-à-dire que cette approche examine le bon fonctionnement des systèmes de gestion, par exemple les systèmes de gestion financière. L'ajout d'éléments d'une telle approche dans la conception de l'audit peut être utile lorsque l'auditeur contrôle le fonctionnement d'un service responsable de la privatisation ou lorsqu'il examine des privatisations multiples dans le même secteur ou des privatisations de masse.

43) Procédures d'audit / choix des méthodes de collecte des preuves de l'audit : Lors de la réalisation de l'audit, l'auditeur choisit les procédures d'audit pertinentes, c'est-à-dire l'entretien avec le personnel clé, l'examen des documents, l'analyse des états financiers, etc. Cependant, il peut y avoir des procédures spécifiques à l'audit de performance de la privatisation, par exemple, l'auditeur devrait peut-être procéder à l'évaluation de l'entreprise publique par des méthodes alternatives viables/experts, si cela n'a pas été fait par l'État.

44) Bonne gestion du projet, examen et approbation du plan par la Direction de l'audit : L'auditeur conçoit l'audit conformément aux exigences de la norme ISSAI 300 (37). Lors de l'élaboration d'un plan d'audit, il est important de déterminer le calendrier et les ressources nécessaires. Chaque privatisation est unique et présente des complexités inhérentes, ce qui peut donner lieu à un projet d'audit complexe, s'il n'est pas bien planifié. Il est de la plus haute importance que l'auditeur dispose d'un plan d'audit bien défini et dûment approuvé, assorti d'un calendrier clair et réaliste, afin de garantir la réalisation en temps voulu d'un audit de qualité.

45) En outre, la privatisation implique un large éventail de tiers en plus du gouvernement et de la direction de l'entreprise. Déterminer les parties concernées, leur rôle dans la privatisation et la possibilité de recueillir des éléments de preuve auprès de ces parties en accédant à leurs dossiers est un risque inhérent à un audit de privatisation. Parfois, par exemple dans le cas de ventes des participations majoritaires, l'auditeur devrait peut-être établir des preuves à l'échelle mondiale.

46) Il pourrait être indiqué que l'auditeur commence le processus d'audit peu de temps après la privatisation afin de garantir un accès adéquat aux preuves d'audit détenues par le gouvernement, la direction, leurs auditeurs internes et leurs conseillers, ainsi qu'aux points de vue de tiers clés ayant un grand intérêt dans la privatisation.

47) L'auditeur peut évaluer la réponse de la direction aux risques et problèmes identifiés, y compris en utilisant l'évaluation des risques de l'audit interne, ainsi que la mise en œuvre et la conception des contrôles internes pour y faire face.

48) Gestion des risques d'audit : Conformément à la norme ISSAI 300 (28), l'auditeur peut inclure dans l'étude préliminaire la discussion sur les risques spécifiques liés à l'audit et le plan visant à les atténuer. Ces risques peuvent être différents d'une privatisation à l'autre et varieront en fonction des objectifs de l'audit.

49) Compétences et connaissances requises pour réaliser un audit de performance : La complexité, l'échelle et le volume des privatisations varient et leur audit nécessite des connaissances sur des sujets liés aux finances des entreprises, à la comptabilité, au droit et à la gestion des affaires, etc. Compte tenu de l'éventail des questions,

il est nécessaire que l'équipe d'audit possède collectivement les connaissances et les compétences financières, analytiques et techniques requises pour contrôler la privatisation (norme ISSAI 300 (30)). L'équipe d'audit est censée posséder des connaissances sur les aspects juridiques, économiques, commerciaux et politiques de la privatisation, en plus des compétences traditionnelles en matière d'audit. Les ISC peuvent souhaiter créer de telles structures institutionnelles qui seraient un mélange de ressources internes et externes, qui se complètent mutuellement.

50) L'ISC peut également investir dans le renforcement des capacités qui encourage la spécialisation dans différents domaines du processus de privatisation et qui est pertinent pour le mandat de l'ISC et les types d'audits qu'elle réalise. Dans le cadre de ce processus d'apprentissage, les ISC peuvent trouver utile d'échanger des expériences et des informations avec d'autres ISC sur les audits réalisés. L'ISC peut également envisager d'envoyer certains de ses employés en détachement dans des entreprises spécialisées externes afin d'obtenir l'expertise nécessaire et de participer à des séminaires, symposiums et conférences portant sur les thèmes de la privatisation.

51) Recours à des experts externes : L'auditeur doit se demander s'il est nécessaire de consulter des experts internes ou externes (consultants, autres auditeurs) afin d'améliorer la qualité de l'audit. Si les connaissances et les compétences requises n'ont pas pu être obtenues en interne, elles peuvent être obtenues auprès d'organismes externes (ISSAI 300 (30)). Par exemple, l'évaluation des actifs avant la privatisation est un domaine techniquement complexe pour lequel l'auditeur peut ne pas être en mesure de trouver des ressources internes et, par conséquent, peut faire appel à une expertise externe pour jauger cette évaluation avant la privatisation. Même dans le cas contraire, le point de vue des experts dans ce domaine apportera une valeur ajoutée au processus d'audit. Ainsi, étant donné la complexité de la situation et le manque éventuel d'expérience préalable, il est possible de demander l'avis d'un expert dans plusieurs domaines, notamment les nuances spécifiques du secteur et/ou de l'entreprise, l'utilisation de méthodes d'évaluation et les questions juridiques. Par ailleurs, il est possible de faire appel à des experts dans une ou toutes les étapes de l'audit, telles que la planification, la réalisation et l'établissement de rapports. Il convient toutefois de veiller à ce que les experts engagés n'aient pas de conflit d'intérêts du fait de leur implication avec l'entité auditée ou la partie privée, avant la privatisation, afin de garantir l'indépendance de l'auditeur.

52) Communiquer lors de la phase de planification : Aux premiers stades de l'audit proprement dit, l'auditeur, la direction de l'entité auditée, les responsables de la gouvernance d'entreprise et d'autres personnes, le cas échéant, parviennent à une compréhension formelle commune des conditions de l'audit et de leurs rôles et responsabilités respectifs. La norme ISSAI 300 prévoit que cela englobe l'objet, la délimitation et les objectifs de l'audit, l'accès aux données, le rapport qui résultera de l'audit, le processus d'audit, les personnes à contacter, ainsi que les rôles et responsabilités des différentes parties à la mission. Conformément à la norme ISSAI 300 (29), l'auditeur doit établir une communication efficace et appropriée dès le stade de la planification avec les entités contrôlées et les parties prenantes concernées, et maintenir cette communication tout au long du processus d'audit.

53) En particulier, dans le cas d'un audit de privatisation, l'auditeur peut solliciter la coopération et le soutien de l'entité auditée pour organiser et fournir l'accès aux dossiers et aux informations de l'entité ou des entités privées qui ont acquis ou investi dans les entreprises publiques ou qui ont été impliquées dans le processus d'une autre manière, c'est-à-dire en tant qu'intermédiaires, consultants, etc.

6

EXÉCUTION DE L'AUDIT

54) L'audit de la performance impliquerait un certain nombre de tierces parties ayant des perspectives/objectifs différents ; au rang de ces parties peuvent figurer la direction et l'audit interne de l'entreprise publique en cours de privatisation, les entités privées qui ont investi dans l'entreprise publique, les investisseurs publics ou institutionnels, les autres soumissionnaires, les conseillers, les représentants du personnel/syndicats d'employés, les experts du domaine, les experts industriels et universitaires et les groupes de consommateurs concernés. L'audit peut identifier les parties prenantes potentielles et réelles.

55) Après avoir identifié toutes les parties impliquées dans le processus de privatisation/désinvestissement et établi leurs rôles respectifs dans le processus, l'auditeur obtient des informations/preuves de toutes les parties. La nature et le calendrier des procédures, la qualité des preuves, etc. dépendraient également du stade de la privatisation. Par exemple, l'évaluation de l'exercice de pré-commercialisation et l'analyse de la procédure d'évaluation feront l'objet de procédures différentes.

56) De même, le stade auquel l'auditeur intervient influencera l'exécution de l'audit. Par exemple, l'auditeur peut procéder à une évaluation de l'ensemble du processus de privatisation ou d'une partie uniquement. Si l'auditeur se penche uniquement sur une étape particulière, comme la restructuration préalable à la privatisation, les objectifs de l'État détermineront l'orientation et l'adéquation des mesures prises. Il est toutefois possible que l'auditeur examine la politique ou le département de privatisation d'un point de vue du système. Dans ce cas, il est plus probable que l'auditeur évalue les contrôles, y compris l'adéquation des mesures de protection mises en place pour garantir la transparence dans la sélection des conseillers, l'exercice de constitution d'un carnet d'ordres, etc.

57) L'auditeur pourrait avoir des difficultés à obtenir des éléments probants suffisants et appropriés et pourrait faire face à des objections pour des raisons de confidentialité commerciale concernant la publication de détails essentiels, tels que l'identité des soumissionnaires et les montants qu'ils ont offerts ou payés. L'auditeur doit établir une communication efficace tout au long du processus d'audit avec l'entité auditée et la tenir informée de toutes les questions relatives à l'audit (norme ISSAI 300 (29)) afin de répondre à de telles préoccupations. Dans le cadre d'un audit de privatisation, les diverses parties associées, telles que les organismes de réglementation, peuvent également être informées simultanément, car leur réponse pourrait être essentielle à la formulation des conclusions de l'audit.

58) L'évaluation de l'auditeur et les preuves qu'il a recueillies doivent être suffisantes pour lui permettre de formuler des conclusions conformes aux objectifs de l'audit. La complexité du sujet dans les affaires de privatisation peut, souvent, conduire à des situations où les preuves ne sont pas immédiatement concluantes mais plutôt convaincantes. Par conséquent, il peut être utile d'avoir des discussions au début ou pendant la phase d'exécution avec les experts en la matière. Ainsi, lors de l'exécution de l'audit, l'obtention des preuves peut impliquer les procédures suivantes, mais l'analyse et l'interprétation devront être un exercice plus sophistiqué :

<u>Examen du processus de privatisation et des activités antérieures à la privatisation</u>

I) L'auditeur peut examiner les documents utilisés par l'État pour prendre la décision de privatisation afin d'analyser les résultats afin de voir l'équilibre atteint entre les différents objectifs concurrents et quel a été l'impact sur les avantages pour le gouvernement, l'entité privée et le citoyen ;

II) L'auditeur peut examiner les méthodologies et les outils utilisés pour éclairer le processus de prise de décision afin de voir si ce dernier comprenait une bonne évaluation des risques susceptibles d'affecter le secteur, y compris les risques de corruption. L'auditeur peut également vérifier s'il existait des mécanismes permettant d'évaluer l'exactitude et la fiabilité du du processus de prise de décision ;

III) L'auditeur peut examiner les documents, les informations, les données, les preuves utilisés par l'Etat lors du choix de la méthode de privatisation, et vérifier si ces informations étaient validées, fiables et complètes ;

IV) L'auditeur peut également examiner le contexte post-privatisation pour les salariés et les autres parties prenantes en examinant si les salariés et la direction de l'entreprise ont agi de manière à soutenir l'intégrité du processus et en vérifiant également si des allocations spéciales ont été accordées aux salariés ou aux dirigeants et, le cas échéant, si elles ont été divulguées de manière appropriée ;

V) L'auditeur peut examiner la liste du personnel (du gouvernement / de l'entreprise publique) impliqué pour vérifier ses compétences et qualifications afin d'évaluer la disponibilité des compétences adéquates au sein de l'entreprise publique / du gouvernement pour mener à bien le processus de privatisation. La qualité des compétences en matière de finances, de droit et de marketing devra être évaluée en fonction de l'impact sur le produit et sur la réussite de la résolution de problèmes techniques difficiles avant la mise sur le marché de l'entreprise ou du service ;

VI) Lorsque l'État a opté pour l'assistance d'experts/conseillers externes dans le processus de privatisation, l'auditeur peut évaluer et analyser les documents pertinents, la correspondance et les notes des décideurs pour savoir dans quelle mesure les contributions des conseillers ont influencé les décisions de la direction, notamment le choix de l'approche de privatisation ou des méthodes d'évaluation, etc. Lors de l'évaluation de la qualité des conseils proposés, l'auditeur peut examiner les antécédents des experts et la manière dont ils ont adapté les techniques appropriées, le nombre et le niveau des investisseurs potentiels, etc ;

VII) L'auditeur peut vérifier si des conseils et une assistance juridiques appropriés ont été obtenus tout au long du processus de privatisation et, dans le cas où ces conseils n'ont pas été pris en compte, les raisons documentées de cette décision peuvent être sollicitées et examinées ;

VIII) L'auditeur peut évaluer la position générale sur le marché et l'environnement commercial approprié de l'entité/activité privatisée et examiner si le moment de la privatisation était approprié au regard du stade de l'entité/activité. L'auditeur doit toutefois veiller à ce que cette évaluation prenne en considération les objectifs généraux de la privatisation.

Examen de l'entité en cours de privatisation

IX) La comparaison des indicateurs et ratios financiers d'entreprises publiques similaires dans le secteur/environnement spécifique peut fournir à l'auditeur des estimations fiables de la valeur commerciale de l'entité/activité privatisée. Le vérificateur peut examiner la restructuration effectuée par l'entreprise d'État ou le gouvernement avant la privatisation afin de vérifier si elle a eu un impact négatif sur la valeur de l'entité, c'est-à-dire que l'analyse doit porter davantage sur les implications du processus de privatisation plutôt que sur le résultat de la restructuration de l'organisation dans son ensemble.

X) L'exercice d'évaluation de l'entreprise peut être effectué de manière indépendante par l'auditeur à des fins de vérification, et différentes méthodes d'évaluation peuvent également être adoptées à des fins de comparaison. De même, l'authenticité des données utilisées par l'entité auditée pour l'évaluation, les hypothèses et les données utilisées dans l'évaluation peuvent être vérifiées au cours de l'audit.

Analyse du déroulement de l'appel d'offres

XI) Les documents relatifs à la procédure d'appel d'offres peuvent être examinés et analysés afin de déterminer si les offres sont appropriées, bien diffusées et si des informations suffisantes ont été fournies à tous les soumissionnaires, afin de garantir un appel d'offres compétitif et transparent.

XII) Les critères de sélection, l'évaluation technique et commerciale des soumissionnaires, etc. peuvent être examinés pour vérifier leur caractère raisonnable et approprié. L'auditeur peut également vérifier si les critères ont été appliqués de manière uniforme et cohérente à l'égard de tous les soumissionnaires.

XIII) L'auditeur peut examiner les documents d'appel d'offres et les conditions générales afin de vérifier si les soumissionnaires se sont vus offrir une position monopolistique sur le marché après la privatisation.

XIV) Les documents de traitement des offres peuvent être vérifiés pour voir si l'évaluation des offres a pris en compte la quantification de tous les aspects de l'offre, notamment les responsabilités post-privatisation, les transferts de dettes, les considérations fiscales, etc. et les garanties/indemnités, le cas échéant, du gouvernement ;

XV) L'auditeur peut évaluer les retards, le cas échéant, dans le traitement des offres et l'impact de ces retards sur les performances de l'entreprise d'État pendant cette période intermédiaire, notamment en ce qui concerne les conditions générales de la privatisation ;

XVI) Les termes de l'accord entre le gouvernement/l'entreprise publique et l'entité privée, notamment ceux concernant les engagements pris en matière d'emploi ou de niveaux d'investissement dans l'entreprise, peuvent être analysés pour vérifier si les termes étaient conformes aux objectifs établis de la privatisation ;

XVII) L'auditeur peut évaluer si les soumissionnaires ont fait l'objet d'une diligence raisonnable, notamment en ayant une parfaite connaissance de l'identité du propriétaire final dans le cas des soumissionnaires de la coentreprise, etc. et en s'assurant également qu'il n'y a pas de conflit d'intérêts, en tant qu'évaluateurs d'offres connaissant bien les soumissionnaires.

Examen de la réalisation des objectifs et des événements/impacts post-privatisation

XVIII) L'auditeur peut examiner les dispositions qui ont été mises en place pour faire face à toutes les conséquences du transfert d'actifs de l'État en ce qui concerne les lois nationales et locales, voir s'il existe des lacunes et des insuffisances de la part de l'État et peut, ensuite, évaluer l'impact qui en résulte.

XIX) L'auditeur peut, dans la mesure du possible, parvenir à une liste complète et exhaustive des problèmes résiduels d'une activité de privatisation, tant attendus qu'inattendus par l'État. L'auditeur peut évaluer et demander si le gouvernement a mis en place les mécanismes nécessaires pour traiter ces questions et, s'il existe des lacunes ou des insuffisances, il peut évaluer l'impact qui en résulte et rassembler les preuves appropriées à cet effet.

XX) La mesure dans laquelle les délais fixés pour le processus ont été respectés peut être vérifiée et l'auditeur peut comparer les délais avec les processus de privatisation précédents, le cas échéant, afin de faire des commentaires sur le caractère pratique des délais fixés ; l'auditeur peut également voir si les coûts de la privatisation n'ont pas dépassé des niveaux raisonnables ;

XXI) L'auditeur peut enquêter sur les allégations de pratiques abusives et établir s'il y a eu des manquements dans les procédures. Sur la base des preuves recueillies, l'auditeur peut évaluer dans quelle mesure ces manquements ont entravé la réalisation des objectifs de la privatisation ;

XXII) L'auditeur peut évaluer dans quelle mesure le gouvernement a dûment informé, en temps utile le Parlement de la privatisation, à toutes les étapes ;

XXIII) L'auditeur peut évaluer dans quelle mesure les objectifs à long terme de la privatisation ont été atteints, en comparant les objectifs prévus de la privatisation, mentionnés dans les documents de l'analyse de rentabilité, et les bénéfices réalisés.

59) En cas d'examen de rapports techniques préparés par le gouvernement/ l'entreprise publique par l'intermédiaire d'un tiers sur des sujets techniques tels que l'évaluation des actifs de l'entreprise publique, l'auditeur peut mettre au point une méthodologie permettant de se fier au contenu de ces rapports et de les adopter comme preuves. Cette méthodologie peut impliquer l'évaluation du processus de sélection du tiers, de la portée des travaux, de la compétence et de la capacité de l'équipe qui a travaillé sur le projet, de son indépendance, etc. La méthodologie peut comprendre un contrôle par sondage des rapports techniques des tiers afin d'évaluer leur exactitude et leur neutralité. L'auditeur peut engager des experts indépendants pour évaluer les rapports techniques sur la base d'un contrôle par sondage. Si, à la suite de ces vérifications, le contenu de ces rapports est fiable, les raisons de cette fiabilité peuvent être divulguées de manière appropriée.

60) La communication est primordiale dans le processus analytique, car l'auditeur doit prendre en compte le contexte et tous les arguments pertinents, ainsi que les différentes perspectives avant de pouvoir tirer des conclusions définitives de l'audit. Pour cette raison, l'auditeur doit garder une communication efficace et appropriée avec l'entité auditée et les parties prenantes concernées (norme ISSAI 300 (29)).

7

ÉTABLISSEMENTS DES RAPPORTS

61) Lorsqu'il établit son rapport sur une activité de privatisation, il peut tenir compte des restrictions légales et internes relatives à la divulgation des informations financières et techniques de l'entreprise publique et des entités privées impliquées dans le processus de privatisation. Ainsi, conformément à la norme ISSAI 300 (41), l'ISC doit rendre ses rapports d'audit largement accessibles en tenant compte des réglementations sur les informations confidentielles, tout en suivant les procédures appropriées d'autorisation et de validation des faits auprès de l'entité contrôlée.

62) Le thème de la privatisation étant complexe et technique, l'auditeur peut fournir des renseignements généraux afin d'établir le contexte du message global et de permettre au lecteur de comprendre les résultats et l'importance des questions abordées (ISSAI 300 (39)).

63) La norme ISSAI 300 (39) exige que l'auditeur prépare des rapports en temps opportun. Par ailleurs, afin de fournir une couverture équilibrée et complète, en cas de conformité aux procédures de l'ISC, l'auditeur peut envisager de fournir des rapports intermédiaires sur des questions importantes à l'entité contrôlée. Dans les scénarios où la privatisation se fait par étapes et où l'audit de performance des premières étapes a été lancé, des rapports en temps opportun serviraient de retour d'information pour le gouvernement et l'aideraient à décider si une correction de trajectoire est nécessaire. Des rapports en temps opportun seraient également utiles lorsque le gouvernement prévoit la privatisation de plusieurs entreprises publiques. L'auditeur doit également expliquer les effets/impacts des problèmes dans le rapport d'audit car cela permettra au lecteur de mieux comprendre l'importance du problème. Cela encouragera à son tour les mesures correctives et conduira à des améliorations de la part de l'entité auditée.

64) En même temps, l'auditeur peut être conscient du caractère sensible des informations présentées dans le rapport, en particulier si l'entreprise publique traitait des questions d'importance nationale ou des questions stratégiques ou si les informations concernent un secret commercial, etc. qui est sensible d'un point de vue commercial et dont la divulgation peut être préjudiciable à l'entité qui investit dans l'entreprise publique.

65) L'ISC pourrait donc faire face à des objections pour des raisons de confidentialité commerciale concernant la publication de détails essentiels, tels que l'identité des soumissionnaires et les montants qu'ils ont offerts ou payés. L'ISC pourrait considérer l'impact négatif potentiel de la divulgation de ces informations par rapport à la nécessité ou à l'obligation de les publier. Par exemple, si le rapport sur l'audit de la privatisation met en évidence certaines informations cruciales sur l'activité commerciale/stratégique de l'entreprise publique, les concurrents peuvent en tirer un avantage injustifié. Dans un tel scénario, l'auditeur peut envisager certaines options, par exemple, ne pas entièrement divulguer les informations sensibles, afin d'éviter tout impact négatif éventuel sur l'entité privée qui a investi, ou sur le gouvernement. L'ISC peut toutefois examiner s'il existe des arguments d'intérêt public qui empêchent la divulgation de ces données. Si l'ISC conclut que ces arguments sont convaincants (par exemple, pour ne pas décourager les appels d'offres lors de futures privatisations), elle peut envisager de divulguer au corps législatif ces données dans un rapport confidentiel.

66) Les possibilités offertes à l'État de s'améliorer tout seul sont limitées dans la mesure où les cas de privatisation ne sont pas fréquents. Par conséquent, l'État peut accorder une grande importance aux recommandations de l'audit. L'auditeur doit donc faire preuve de vigilance lors de l'identification des leçons tirées du processus de privatisation et doit apporter une valeur ajoutée en donnant des recommandations pratiques afin que les événements/processus de privatisation ultérieurs soient menés plus efficacement. Selon la norme ISSAI 300 (39), l'auditeur doit préparer un rapport complet et équilibré.

8

VÉRIFICATION SUPPLÉMENTAIRE

67) En général, la privatisation d'une entreprise d'État particulière implique un audit unique et, par conséquent, une vérification de suivi n'est généralement pas nécessaire. Néanmoins, lorsque le rapport d'audit comprend des conclusions relatives à la comparaison de la performance de l'entité et de son environnement opérationnel avant et après la privatisation/le désinvestissement, l'ISC peut envisager un suivi de ces conclusions après une certaine période.

68) Les audits de suivi peuvent être à la fois appropriés et nécessaires dans les situations/entités/accords où le gouvernement conserve une responsabilité financière et un intérêt dans le programme, les biens ou les services qui ont été privatisés, par exemple dans le secteur des infrastructures, des routes et autoroutes, etc.

69) En outre, l'État peut avoir des entreprises d'État de même rang ou avoir plus d'une entreprise dans ce secteur. Par exemple, de nombreux pays ont plusieurs entreprises publiques dans les secteurs du pétrole, des transports ou des produits pharmaceutiques. Il pourrait y avoir plusieurs privatisations possibles à l'avenir dans ce secteur ; et il existe de bonnes raisons justifiant la réalisation d'un audit de suivi et un examen ultérieur des faiblesses des organes impliqués, des systèmes en fonctionnement et des changements apportés.

70) En outre, la privatisation d'une seule entreprise publique peut facilement se dérouler en plusieurs étapes sur une période donnée. Dans un tel scénario, des audits de suivi peuvent être réalisés à un stade précoce de la privatisation. Les conclusions de cet audit de suivi peuvent éclairer les décisions du gouvernement en matière de planification et de gestion des futures étapes de privatisation de l'entreprise publique concernée.

71) Enfin, la privatisation/désinvestissement d'une entité donnée peut être une activité ponctuelle. Cependant, le gouvernement peut poursuivre le désinvestissement d'autres entités. Par conséquent, il incombe à l'auditeur de recenser les meilleures pratiques et les leçons apprises et de s'assurer qu'elles sont mises en œuvre par l'État. Des informations fiables sur l'état de la mise en œuvre des recommandations, l'impact des audits et les mesures correctives pertinentes prises, peuvent contribuer à démontrer la valeur et les avantages de l'ISC.

9

ANNEXES

ANNEXE 1- DIFFÉRENTS MODÈLES DE PRIVATISATION

Les principales méthodes de privatisation sont décrites ci-dessous.

Cession industrielle

Une cession industrielle est la vente d'une entreprise, ou d'une partie de l'entreprise, à une autre entreprise opérant généralement dans la même industrie ou le même secteur. Les cessions industrielles sont une forme courante de sortie pour la direction et les investisseurs d'une entreprise. L'entreprise acheteuse prend souvent la décision stratégique d'acheter l'entreprise pour acquérir la propriété intellectuelle sous-jacente détenue par l'entreprise qu'elle achète ou la part de marché qu'elle détient.

Il arrive souvent qu'un agent d'affaires ou un intermédiaire indépendant agisse au nom du propriétaire/directeurs, en établissant un premier contact avec les parties intéressées par l'achat. Les cessions industrielles peuvent prendre différentes formes, notamment la vente des actions de la société, ou uniquement des actifs commerciaux sous-jacents tels que les actions, le fonds commercial ou les locaux.

Si une cession industrielle est envisagée pour une entreprise solvable et qui devrait continuer à fonctionner, des informations sur l'entreprise devront être fournies aux parties intéressées sous la forme d'un mémorandum de vente, y compris les raisons pour lesquelles elle est vendue. Toutefois, même si une entreprise est en situation d'insolvabilité ou fait l'objet de poursuites judiciaires par des créanciers, une cession industrielle organisée dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité formelle peut toujours être une option viable et offrir les meilleurs rendements aux créanciers de l'entreprise.

Une fois qu'un ou deux acheteurs sérieux sont identifiés, des négociations approfondies ont lieu et le processus de diligence raisonnable commence, les informations fournies étant examinées en détail par les acheteurs potentiels.

Un acheteur potentiel peut insister pour que certaines garanties et indemnités soient fournies afin de réduire ses risques. Une assistance juridique et financière professionnelle est donc nécessaire tout au long du processus.

Rachats d'entreprises par les cadres et les salariés

Un rachat d'entreprise par les cadres et les salariés (MEBO) est une initiative de restructuration qui implique le rachat d'une entreprise par les cadres et les salariés non-cadres afin de concentrer la propriété dans un petit groupe à partir d'un groupe d'actionnaires très dispersés.

Les MEBO sont généralement utilisés pour privatiser une entreprise cotée en bourse, mais ils peuvent également servir de stratégie de sortie pour les investisseurs de capital-risque ou d'autres actionnaires d'une entreprise déjà privée. Les MEBO sont souvent considérés comme un moyen d'améliorer l'efficacité de la production d'une entreprise, car ils peuvent offrir une sécurité d'emploi supplémentaire aux salariés, ce qui les motive à fournir un effort plus important pour améliorer la rentabilité de l'entreprise.

Les MEBO peuvent être utilisés par des sociétés qui souhaitent poursuivre la vente d'établissements qui ne font pas partie de leur activité principale, ou par des entreprises privées dont les propriétaires souhaitent prendre leur retraite. Une équipe interne de cadres et de salariés met en commun leurs ressources pour acquérir une entreprise qu'elle exploite ou gère. Le financement provient souvent d'un mélange d'épargne et de capitaux personnels, de financement du vendeur ou de financement par capitaux propres.

Ce type de rachat est réalisé par des équipes de cadres et de salariés qui souhaitent bénéficier plus directement de la croissance et de l'orientation future de l'entreprise, souhait qui ne peut pas être réalisé par les salariés uniquement. Bien que la possibilité de récolter les fruits de la propriété soit importante, les salariés et les cadres doivent passer du statut de salariés à celui de propriétaires, ce qui nécessite davantage un état d'esprit entrepreneurial. Cette transition ne se fait pas toujours sans heurts.

Privatisations massives

La diversification de la propriété est généralement un objectif déclaré de la privatisation de masse. Elle vise à résoudre les inégalités de distribution de la propriété constatées dans d'autres formes de privatisation, du fait notamment que les travailleurs et le public en général se considéraient comme faisant partie de la structure de propriété collective des anciennes économies dirigées. À cette fin, les programmes de privatisation massive cherchent à inclure la plus large participation du public en tant qu'investisseurs. Cependant, le public peut généralement ne pas avoir d'expérience significative de la propriété privée et peut en savoir peu sur la signification et les droits de copropriété. Pourtant, le succès des programmes de privatisation massive est souvent jugé en fonction du pourcentage de participation des citoyens en tant qu'investisseurs. Il est utile de fixer des délais d'exécution. Les campagnes de relations publiques sont importantes pour éduquer le public sur la privatisation en général et sur les mécanismes de vente spécifiques. On estime que les programmes de privatisation massive sont un moyen efficace de privatiser un grand nombre d'entreprises en un court laps de temps. En outre, comme ces programmes ont stimulé le développement des marchés de capitaux et donc la capacité d'acheter et de vendre des actions d'entreprises, dans certains cas, la privatisation massive s'est avérée efficace pour soumettre les entreprises à l'épreuve et à la rigueur du marché.

Sous-traitance et externalisation

L'un des principaux mécanismes de privatisation est la « sous-traitance », c'est-à-dire le fait pour le gouvernement d'engager des entreprises privées pour fournir des services publics dans le cadre d'un contrat, les services étant fournis pendant un certain temps par des entrepreneurs privés.

Le recours au secteur privé dans la prestation de services est un élément important dans le mouvement de réforme de l'administration. L'objectif est de limiter les coûts, d'augmenter la productivité ou d'améliorer la qualité. Il existe des choix quant au type de privatisation à utiliser. La sous-traitance, qui consiste à conserver la propriété et le contrôle global mais à faire appel à un opérateur du secteur privé, est la forme dominante. Bien que la privatisation présente des preuves solides en termes d'avantages, plusieurs facteurs importants doivent exister pour une optimisation. En particulier, le processus d'appel d'offres doit être compétitif et le contrat doit être soigneusement structuré.

La justification de la sous-traitance est qu'il existe une différence de principe entre la fourniture d'un service public et la prestation de ce service. Le gouvernement peut être responsable de l'entretien des routes, du ramassage des ordures ou de l'exploitation de centres de loisirs, mais, comme toute entreprise privée, il est confronté à une décision « faire ou acheter » concernant ce service. La théorie économique suggère plusieurs raisons pour lesquelles la sous-traitance pourrait être plus rentable que la fourniture en interne. Premièrement, l'unité gouvernementale responsable du service peut ne pas avoir la taille optimale pour fournir le service de manière efficace. Deuxièmement, elle peut manquer de l'expertise ou de la technologie nécessaire, pour diverses raisons. Troisièmement, et c'est probablement le plus important, un monopole interne perpétuel sera moins motivé à innover afin de trouver des moyens plus rentables de fonctionner. La concurrence pour être le fournisseur de services devrait motiver davantage.

Introduction en bourse

L'introduction en bourse, par le biais d'une offre à prix fixe, d'une offre publique d'achat avec offre minimale ou d'une combinaison des deux, est une autre façon de privatiser. Cette méthode est utilisée pour les grandes entreprises où la demande concernant leur parts devait être élevée. Pour encourager les petits investisseurs, le gouvernement leur vend souvent des actions à un prix fixe, tandis que les grands investisseurs sont invités à soumissionner.

Mise aux enchères des entreprises publiques

La mise aux enchères d'entreprises publiques est un moyen classique d'atteindre un objectif fondamental de la privatisation : générer des recettes publiques. Les travaux théoriques et empiriques réalisés jusqu'à présent sur la structure des enchères et la concurrence entre les soumissionnaires suggèrent que des enchères plus compétitives devraient conduire à des prix plus élevés.

D'autres caractéristiques de la structure des enchères, telles que les possibilités de renégociation ou de plusieurs tours d'enchères lorsque les premières offres sont inférieures au prix minimum escompté par le vendeur, influencent également les stratégies d'enchères et, par conséquent, les prix.

Une autre influence sur la concurrence dans le processus d'enchères est la participation d'investisseurs étrangers. Le gouvernement peut favoriser les groupes nationaux en mettant à l'écart les soumissionnaires étrangers de la vente aux enchères. Mais l'ouverture du processus d'appel d'offres aux soumissionnaires étrangers devrait faire grimper les prix en augmentant la concurrence et en réduisant les possibilités de collusion, notamment dans les secteurs industriels oligopolistiques des pays en développement. L'insuffisance de l'épargne privée nationale peut être un autre argument pour permettre aux étrangers de soumissionner. Les conditions d'adjudication qui servent à réduire la participation, telles que la présélection des soumissionnaires et les restrictions sur la forme de paiement (par exemple, les ventes au comptant uniquement), peuvent également affecter les prix.

ANNEXE 2 - QUESTIONS FONDAMENTALES DE L'ÉVALUATION DE L'ENTREPRISE À PRIVATISER

Bien que l'optimisation des revenus ne soit pas l'objectif exclusif d'une activité de privatisation, il n'en reste pas moins que la valeur de la transaction et le fait de s'assurer que le ou les actifs sont vendus à la « juste valeur marchande » constituent une mesure essentielle du succès et font souvent l'objet de débats. Une évaluation indépendante préalable à la vente de l'entité/activité à privatiser est un élément clé d'une vente bien menée, car elle donne à l'État les moyens de vérifier le caractère raisonnable des offres et peut être utile lors des négociations ultérieures avec les soumissionnaires. Dans certains pays, l'évaluation préalable à la privatisation est même imposée par la loi. En fait, dans le cadre de la préparation de l'audit, l'évaluation est souvent effectuée sur une base régulière et/ou dans le cadre de la continuité de l'exploitation. Si les offres reçues sont très différentes des chiffres suggérés par l'évaluation, on peut s'interroger sur l'efficacité du processus de commercialisation ou sur la compétitivité de la vente.

L'ISC peut vérifier si le gouvernement a fait une évaluation de l'entreprise avant la vente. Si une évaluation préalable à la vente a été effectuée, l'ISC peut chercher à savoir si elle était basée sur des hypothèses appropriées, si elle a été faite indépendamment de l'acheteur et de la direction de l'entreprise, si elle était fondée sur les principes reconnus de l'évaluation des entreprises et si elle a constitué un guide utile pour l'évaluation des offres et des négociations menant à la vente finale. Si ce n'est pas le cas, l'ISC peut en examiner les raisons et, en réalisant un audit après la privatisation, elle peut envisager de commander sa propre évaluation.

Dans certains cas, le gouvernement peut faire valoir que des caractéristiques uniques ou nouvelles rendent difficile la réalisation d'une évaluation valable et cette difficulté peut être invoquée comme raison pour ne pas en réaliser une. Toutefois, sachant que l'on demande aux soumissionnaires d'évaluer l'entreprise et qu'ils ne disposent pas, ou ne devraient pas disposer, de meilleures informations que le gouvernement à son sujet, il serait étrange que le gouvernement soit littéralement incapable de procéder à une évaluation. Il estime également parfois qu'une concurrence bien menée est la meilleure garantie de rentabiliser une vente. La concurrence est bien sûr importante, mais il est essentiel pour le vendeur de disposer de points de référence pour évaluer les offres ; l'omission de procéder à une évaluation est probablement un indicateur que l'État est prêt à vendre l'entreprise à un prix insatisfaisant, et qu'il ne veut pas en être tenu responsable.

Il est également de bonne pratique pour l'État d'évaluer l'entreprise afin de déterminer un prix minimal pour l'entreprise, qui est le prix en dessous duquel elle ne serait pas vendue. Cela conduit également à la question de savoir si l'État doit ou devrait fixer un « prix minimal » ou un « prix minimum ».

Toutes les méthodes d'évaluation sont établies sur la base d'une estimation de la valeur marchande. Il n'existe évidemment pas « une seule méthode correcte » et chaque méthode a ses avantages et ses inconvénients. Le choix de la méthode dépendra plutôt de la méthode de privatisation choisie et de la nature des actifs. Un autre défi est que l'entité en cours de privatisation, étant une entreprise d'État, peut ne pas avoir d'entités similaires qui permettraient une évaluation par les pairs. Par conséquent, différentes méthodes peuvent être utilisées pour l'évaluation de l'entreprise, qui dépendront des circonstances spécifiques, des objectifs, de la méthode de privatisation, etc., le tout dans le cadre de la législation prescrite en matière de privatisation.

En général, le degré de sophistication et les coûts associés des évaluations de référence devront être liés à la taille et à la complexité de l'entreprise vendue. Les hypothèses utilisées dans l'évaluation doivent être cohérentes avec l'objectif pour lequel elle doit être utilisée. Par exemple, si l'évaluation doit servir à vérifier le résultat d'un appel d'offres pour l'achat de l'entreprise en tant qu'entreprise en activité, elle doit être effectuée sur la base de la continuité de l'activité. L'évaluation d'une entreprise requiert un recours aux compétences et au jugement. Ce jugement doit toutefois être exercé en fonction des données chiffrées de l'entreprise concernée, et il doit s'appuyer sur des principes généralement acceptés par les évaluateurs professionnels.

La bonne pratique consiste à confier l'évaluation à des conseillers externes indépendants, même si quelques pays confient cette tâche à des spécialistes au sein du gouvernement, tandis que dans le cas de certaines entreprises publiques, l'entité elle-même peut être en mesure de procéder à des évaluations en interne. Quelle que soit l'approche adoptée, l'évaluation ne doit pas être effectuée par une personne susceptible d'être en conflit d'intérêts à l'issue de la privatisation, notamment les dirigeants de l'entreprise (même s'ils ne soumissionnent pas eux-mêmes). En outre, l'évaluation peut utiliser à bon escient les informations fournies par les dirigeants, lesquelles informations peuvent faire l'objet de vérifications si nécessaire. Dans certains cas, l'État peut avoir besoin de faire vérifier l'évaluation par une partie indépendante, par exemple, lorsque l'évaluation est effectuée par les conseillers financiers de l'État et que ces derniers ont le droit de recevoir une commission de réalisation de la vente en fonction de la mesure dans laquelle le produit de la vente dépasse l'évaluation. Dans ce cas, les conseillers ont intérêt à ce que l'évaluation soit faible.

Les méthodes d'évaluation diffèrent et peuvent impliquer un certain degré de subjectivité, mais le processus d'évaluation s'appuiera sur une vérification des états financiers. Un aperçu non exhaustif de certaines des méthodes d'évaluation, provenant du document de l'OECD intitulé Guide du décideur sur la privatisation, le gouvernement d'entreprise, Éditions OECD, Paris (2019), est reproduit ici.

Méthode d'évaluation	Description	Pour	Contre	Méthode de privatisation
Valeur actualisée des flux de trésorerie	Estimation des flux de trésorerie disponibles de la société sur un horizon de moyen à long terme, en tenant compte des variations du fonds de roulement et des futures dépenses d'investissement. Un taux d'actualisation est appliqué aux flux de trésorerie futurs pour représenter la valeur actuelle. La valeur d'actualisation est basée sur les coûts moyens pondérés du capital et le risque politique. La dette est soustraite pour obtenir la valeur actuelle nette des capitaux propres de l'entreprise.	Comparable à d'autres entreprises ; un modèle complexe peut permettre d'anticiper les arguments ou les préoccupations soulevés par les acheteurs potentiels.	Nécessite un modèle extensif, avec un certain nombre de facteurs plus ou moins sensibles.	Investisseur stratégique, offre publique
Sociétés comparables ou « analyse des multiples boursiers ».	Appliquez les multiples de valorisation dérivés aux derniers résultats financiers et comparez-les entre les entreprises/transactions. Les multiples comprennent : le chiffre d'affaires, le bénéfice d'exploitation (EBITA ou EBIT), le bénéfice net (ratio cours-bénéfice).	Estimation utile de la valeur marchande basée sur des informations publiques	Les multiples de valorisation nécessitent une subjectivité d'interprétation, un petit nombre d'entreprises pairs comparables.	Offre publique de vente
Transactions comparables ou « analyse des transactions précédentes ».	Détermine les multiples payés par le passé pour des acquisitions de sociétés similaires. Détermine la valeur de dans une situation de changement de contrôle.	Sur la base d'informations publiques, de la jauge de l'appétit des investisseurs et de la demande du marché, de la gamme de primes plausibles.	Les multiples de valorisation nécessitent une interprétation, toute transaction est unique, les données publiques sont limitées, sensibles aux fluctuations du marché.	
Actifs nets ajustés	Estime la valeur de marché des actifs (d'immobilisations et d'actif circulant), puis soustrait son bilan et ses engagements hors bilan.	Le vendeur peut préférer déterminer le prix de vente pour « récupérer de l'argent » après la dépréciation.	Ne tient pas compte des flux de trésorerie futurs. Les acheteurs n'aiment pas.	Investisseur stratégique
Méthode de la valeur de remplacement	Estimation du coût de remplacement des actifs de l'entreprise en cas de destruction. Comprend les immobilisations, les frais de démarrage et les actifs à court terme.	Utile pour anticiper les arguments ou les préoccupations soulevées si les critiques prétendent qu'un actif est sous-évalué.	Forte valorisation que les autres méthodes, ce que les acheteurs n'apprécient pas. Ne tient pas compte du rendement attendu.	
Combinaison de méthodes	Lorsque les groupes d'entreprises sont complexes, les différents secteurs d'activité peuvent être évalués séparément sur la base des ratios cours-bénéfices, des valeurs actualisées des flux de trésorerie ou d'autres méthodes.			

Source: Banque mondiale et auteur (OECD)