

INTOSAI



*Directives sur les  
Meilleures  
Pratiques pour  
l'Audit du risque  
dans des  
Partenariats  
Publics / Privés  
(PPP)*

# *Avant-propos*

*de Sir John Bourn*

*Président du ISC du Royaume-Uni*

*Président du Groupe de travail sur le contrôle de la privatisation*

Il y a dix ans, le Groupe de travail de l'INTOSAI sur le contrôle de la privatisation tenait sa première réunion. Depuis lors, nous avons assisté à un élargissement considérable du domaine du contrôle des privatisations. Les membres effectuent désormais des contrôles portant non seulement sur la vente des biens publics, mais aussi sur la réglementation économique des services publics nouvellement privatisés. Plus récemment, les ISC ont commencé à évaluer les questions relatives au prix et à la qualité du service qui sont liées aux partenariats public/privé (PPP), accords de coopération de types divers entre l'État et le secteur privé pour la fourniture de services publics.

Les présentes directives identifient les risques clés auxquels sont confrontés l'État et l'ISC dans le cadre du contrôle des PPP, ainsi que les meilleurs moyens de gérer ces risques. Elles sont étayées par un éventail d'exemples extraits des travaux des ISC membres qui ont fait preuve d'un réel engagement en contribuant à l'élaboration de ces directives, reconnaissant l'impact concret et utile que les directives précédentes ont eu sur leurs contrôles.

Compte tenu de l'environnement en évolution constante au sein duquel nous réalisons nos contrôles, notamment en raison des nombreux types nouveaux de PPP qui voient le jour, les directives ne peuvent pas avoir pour vocation d'aborder chaque risque susceptible de survenir. Mais je suis certain que les ISC tireront profit de ces directives alors qu'elles continuent à relever les défis qui se présentent.

*John Bourn  
Budapest  
Octobre 2004*

---

# Contents

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Les risques clé et la gestion de ces risques</b>	
<b>Partie 1: Les risques que doit affronter l'État</b>	<b>8</b>
A: clarté sur les objectifs du partenariat	9
B: négociation pour un partenariat approprié	12
C: protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire	17
D: contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat	19
E: Exposition de l'État en cas de difficultés	22
<b>Partie 2: Les risques que doit affronter l'ISC</b>	<b>23</b>
F: Examen du processus et des résultats	24
G: Identification d'enseignements utiles	26
H: Suivi des travaux	29
<b>Annexe:</b>	
A Clarification sur les objectifs du partenariat	30
B Négociation d'un partenariat approprié	32
C Protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire	35
D Contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat	37
E L'exposition de l'État en cas de difficultés	38
F Examen de la procédure et des résultats	40
G Identification des enseignements utiles	41
<b>Sources</b>	<b>43</b>

---

---

# Introduction

- 1 De plus en plus souvent, les États travaillent en collaboration avec le secteur privé pour l'exécution de services et de fournitures à leurs citoyens, et ceci pour toute une série de raisons. Dans certains cas, le secteur privé est en mesure d'assurer certaines activités de façon plus efficace que ne le peut le secteur public, en permettant alors l'exécution d'un même service de façon plus économique. De son côté, la concurrence est susceptible d'optimiser la *qualité* du service, avec une utilisation novatrice de la technologie et en ciblant de façon plus précise les exigences des clients. Il advient également que l'état effectue d'importants investissements dans certaines infrastructures, et s'adresse au secteur privé pour les capitaux nécessaires à ces investissements. Lorsque la demande pour le service proposé est incertaine, l'état pourra opter pour un partage du risque avec son partenaire privé. En outre, des partenariats public / privé (PPP) pourront s'inscrire dans un programme de restructuration économique, dont le but est de stimuler l'entreprise privée ou d'encourager l'emploi dans des secteurs où sévit le chômage. Ces partenariats pourront être également utilisés pour produire des revenus en exploitant, de façon plus efficace, des ressources étatisées (par exemple la propriété intellectuelle et l'immobilier).
- 2 La coopération entre les secteurs public et privé peut prendre plusieurs formes, comme l'illustre la **figure 1**. Les ISC ont différents points de vue sur ce qui constitue un PPP par rapport à une privatisation. Dans de nombreux pays, ces accords de partenariat sont tous nouveaux. La **figure 2** illustre les éléments communs à différents types de "PPP".

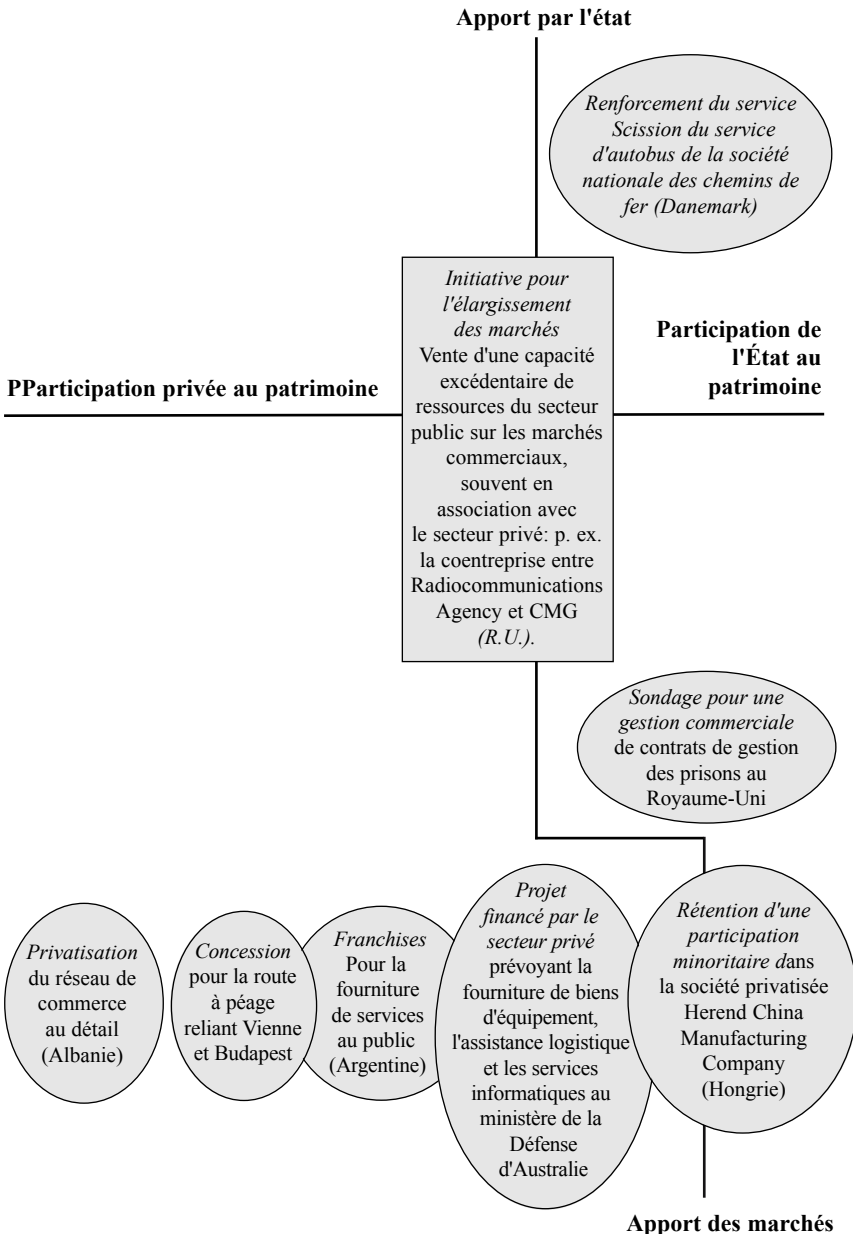
**Figure 1: Types de partenariat public/privé**

<b>Type de partenariat public/privé</b>	<b>Exemple</b>
<i>Coentreprise.</i> Les secteurs privé et public créent ensemble une société en participation dans le but spécifique de l'exécution d'un projet apportant des avantages aux deux parties.	Au Royaume-Uni, la <i>Radiocommunications Agency</i> s'est associée avec CMG plc pour la mise en place d'une infrastructure d'informatique et commercialiser les ressources de l' <i>Agency</i> en gestion des ondes radio à des clients potentiels dans la transmission sans fil.
<i>Franchises.</i> Le secteur privé est autorisé à assurer pour le public des services rémunérés qui seraient normalement assurés par l'état, moyennant une redevance.	En Argentine, le droit d'assurer des services pour le public a été octroyé, en 1989, à des titulaires de licence privés. Les activités assurées par les titulaires de licence sont réglementés par des organismes de contrôle pour services publics.
<i>Concessions.</i> Elles sont similaires aux accords de franchise, mais, dans ce cas, le secteur public fournit généralement les finances nécessaires pour la construction de l'infrastructure nécessaire, par exemple des ponts ou des routes.	En Hongrie, un consortium international a assuré la construction, le développement et le financement de la route à péage reliant Vienne à Budapest.
<i>Projets d'investissement à finances privées.</i> Une société privée obtient les finances nécessaires pour l'étude, la construction/remise en état et l'exploitation/l'entretien de biens d'équipement publics, par exemple des hôpitaux. Lorsque ces biens d'équipement sont en exploitation, le secteur public verse régulièrement une redevance pendant une certaine période (en général de 20 à 35 ans). Passé cette période, l'État redevient propriétaire de ce bien d'équipement.	Au Royaume-Uni, la société privée O2 a signé un accord cadre pour la fourniture d'un nouveau service de radio à tous les services de police en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles. Dans le cadre de cet accord, O2 assure le financement, l'étude et la réalisation des biens d'équipement nécessaires pour la transmission des signaux radio. Puis elle exploitera ce système pendant une période de 19 ans.
<i>Privatisation.</i> Vente de sociétés nationalisées à des investisseurs privés.	En Albanie, le réseau de commerce en gros et au détail a été privatisé au début des années 1990. Ce réseau se compose de magasins, restaurants, entrepôts et petits ateliers de fabrication.

**Figure 1: Types de partenariat public/privé**

<b>Type de partenariat public/privé</b>	<b>Exemple</b>
<i>Rétention de participations minoritaires dans des sociétés privatisées.</i> L'état conserve un pourcentage convenu des actions ou parts, afin de conserver un certain contrôle sur la fourniture de services au public, en concurrence avec les prestataires de services du secteur public.	En Hongrie, la société <i>Herend China Manufacture Company</i> a été privatisée à travers un rachat par la direction, l'état conservant une part de 25%.
<i>Sondage pour une gestion commerciale.</i> Des sociétés privées sont invitées à soumissionner pour la fourniture de services publics, en concurrence avec le prestataire du secteur public de ces mêmes services.	Au Royaume-Uni, des concours ont été lancés pour la gestion de 5 prisons. Les dossiers des soumissionnaires ont été examinés sur le plan des coûts, de la sécurité et de la qualité du régime pour les détenus. Deux de ces établissements sont maintenant administrés par des sociétés privées, tandis que les trois autres concours ont été remportés par des équipes du secteur public. Les contrats de gestion seront renouvelés au bout de 10 ans.
<i>Application de méthodes du secteur privé dans des organismes d'État,</i> comme par exemple la mesure du rendement, des régimes d'incitation pour le personnel et la rationalisation des ressources.	Au Danemark, le service d'autobus de la société nationale de chemins de fer s'est scindé du restant de la société, pour que la société puisse assurer son service en concurrence, et aux mêmes conditions, avec des sociétés de transport en commun privées, dans le but d'optimiser le service offert au public.

**Figure 2: l'étendue des partenariats public/privé**



- 3 Le facteur commun à tous ces modèles est la délégation, par les délégués des pouvoirs publics, à une entité du secteur privé, d'un élément du contrôle qu'ils exercent sur la fourniture d'un service. Cette délégation comporte des risques, tant sur le plan de la qualité du service que sur celui des investissements par l'État. S'ils ne sont pas gérés correctement, ces risques risquent de rendre nuls les avantages de la participation du secteur privé.
- 4 Le rôle important des ISC est d'examiner si les risques inhérents aux PPP sont gérés de façon efficace. Les comptes rendus des ISC aux pouvoirs publics permettent de tenir le public au courant des services qu'il reçoit, tout en disséminant de bonnes pratiques. Toutefois même l'ISC s'expose à un certain risque lorsqu'elle procède à la vérification de nouvelles formes de partenariat: en effet, elle risque de ne pas posséder les connaissances spécialisées nécessaires. En outre, le fait même de l'examen approfondi par l'ISC risque d'inhiber des prises de risque bien conçues dans la fourniture de services publics.
- 5 En réponse au développement d'une interaction majeure entre les secteurs public et privé, INTOSAI a mis en place un Groupe de Travail sur l'Audit de la Privatisation. Ce Groupe de Travail est composé d'ISC de 39 pays:

Albanie	Egypte	Paraguay
Antigua et Barbuda	Le Salvador	Pérou
Argentine	Estonie	Pologne
Australie	Allemagne	Roumanie
Autriche	Hongrie	Fédération Russe
Bahamas	Inde	Arabie Saoudite
Bangladesh	Israël	Slovaquie
Brésil	Lettonie	Sloven
Bulgarie	Lituanie	Turquie
Chili	Nouvelle Zélande	Royaume-Uni (président)
République Tchèque	Norvège	Uruguay
Danemark	Oman	Yémen
Équateur	Papouasie Nouvelle-Guinée	Zambie
Ecuador	Papua New Guinea	Zambia

- 6 Le Groupe a pour mission d'examiner l'impact de la privatisation sur l'audit et l'obligation de rendre compte pour le secteur public. Depuis 1993, le Groupe de Travail a produit trois séries de directives portant sur les principaux aspects du processus de la privatisation:
- Directives sur les meilleures pratiques pour le contrôle des privatisations (adoptées par XVI INCOSAI en 1998)
  - Directives sur les meilleures pratiques pour le contrôle de la réglementation économique (adoptées par XVII INCOSAI en 2001); et
  - Directives sur les meilleures pratiques pour le contrôle des financements public /privé et des concessions (également adoptées par XVII INCOSAI en 2001).
- 7 Les directives précédentes du Groupe de Travail se penchaient sur la méthode adoptée par les ISC pour la vérification des transactions du gouvernement, comme par exemple les privatisations, ainsi que des activités du gouvernement, telle la réglementation. L'INCOSAI XVII pria le Groupe de Travail d'examiner l'utilité éventuelle de conseils supplémentaires sur les nouvelles formes de partenariat - y compris les questions qui se posent lorsque l'État est actionnaire minoritaire dans des entreprises privées. En conséquence, le Groupe de Travail a élaboré ces principes directeurs qui, plutôt que de définir une méthodologie de l'audit, se concentrent sur les risques inhérents à ces partenariats, tant pour l'État que pour l'ISC. L'État peut ne pas être en mesure de réaliser les bénéfices qu'il souhaite des services publics sans prendre de risques. Toutefois, l'ISC a un rôle important à jouer, en s'assurant que les ministères étudient soigneusement ces risques. En conséquence, les directives suivent des principes pratiques, en illustrant la façon dont les risques peuvent être administrés, avec des illustrations extraites de l'expérience directe de membres du groupe. On encourage les ISC à partager ces directives avec leurs entités vérifiées, dans le but de promouvoir une approche commune pour la gestion des risques.
- 8 Les types de risque que devra affronter l'état sont les suivants:
- A: clarté sur les objectifs du partenariat
  - B: négociation pour un partenariat approprié
  - C: protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire
  - D: contrôle des intérêts de l'état dans le partenariat
  - E: responsabilité de l'État en cas de difficultés

9 L'ISC s'expose à des risques relatifs

F: à l'examen du processus et des résultats

G: à l'identification d'enseignements utiles

H: au suivi dans ses travaux

10 Dans les sections suivantes, on a illustré des risques intermédiaires propres à chaque catégorie, ainsi que des propositions pour leur gestion. Les risques sont classés par ordre chronologique, de l'identification initiale, par l'État, de la nécessité d'un certain partenariat, jusqu'à la sélection du partenaire pour l'exploitation du projet. Le risque 7 examine spécifiquement les risques de corruption lors de la sélection de partenaires. Toutefois, il est important que les ISC soient conscientes des risques de corruption et de blanchiment de l'argent tout au long de la durée du partenariat.

11 Pour vérifier la façon dont le risque est administré lors de la mise en place d'un PPP, et s'assurer de la présence de procédures solides de gestion du risque pour ce même PPP, l'ISC doit tenir compte des bonnes pratiques actuelles pour la gestion du risque, et évaluer si cette gestion du risque est prévue dans la régie d'entreprise des organismes concernés. Des contrôles internes solides au sein des organismes publics formant des PPP assureront, de façon raisonnable, la protection des ressources publiques et la réalisation des objectifs institutionnels. En outre, ces contrôles devraient également créer des conditions nécessaires à l'optimisation des contrôles externes, y compris:

12 De bons systèmes d'information et de communication:

13 L'observation de règles juridiques et techniques particulières (pour la comptabilité, l'établissement de budgets, le traitement de l'information, la dette publique, les ressources humaines et la gestion de l'actif):

14 Des mécanismes d'identification, évaluation, analyse et traitement des risques commerciaux:

15 Des évaluations des conséquences pour l'environnement:

16 Des tests d'audit pour l'évaluation des procédures administratives ainsi que des activités financières et opérationnelles: et

- Des indices de rendement de gestion conformes à la mission, à la vision et aux objectifs de l'organisation.

## Les risques clé et la gestion de ces risques

---

# *Partie 1 - Les risques que doit affronter l'État*

- A: clarté sur les objectifs du partenariat**
- B: négociation pour un partenariat approprié**
- C: protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire**
- D: contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat**
- E: Exposition de l'État en cas de difficultés**

## A: Clarté sur les objectifs du partenariat

### Risque

### La gestion du risque

1 L'État possède probablement toute une série d'objectifs relativement aux services publics, certains desquels pourront être en concurrence. S'il ne parvient pas à identifier et à définir une priorité entre ces intérêts, il risque de ne pas identifier toutes les alternatives réalistes avant de décider de participer à un partenariat, et de se trouver dans une position désavantageuse dans ses négociations avec d'éventuels partenaires.

**Exemple** - la prestation d'un service universel sur l'ensemble du territoire d'un pays (y compris les lieux éloignés) peut nécessiter des investissements dans l'infrastructure, en augmentant ainsi le prix des services assurés pour les consommateurs.

2 La nécessité, pour l'État, de satisfaire toute une série d'objectifs, risque d'être incompatible avec les intérêts du secteur public en se concentrant sur les éléments les plus profitables du service.

■ Élaborer un plan stratégique établissant les objectifs du secteur public pour le partenariat, ainsi que les options possibles pour équilibrer les priorités concurrentes.

■ Examiner de quelle façon les intérêts commerciaux du secteur privé pourraient être raisonnablement protégés.  
**Exemple** - motiver chacune des parties pour aider l'autre à réaliser ses objectifs.

## A: Clarté sur les objectifs du partenariat - Suite

Risque	Gestion du risque
<p>3 Le désaccord entre les intérêts et les objectifs du secteur public et ceux de partenaires éventuels du secteur privé risque d'entraver le déroulement efficace du travail en collaboration</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Identifier l'intérêt probable du projet pour les différents types de partenaires dans le secteur privé, en examinant, parmi les intérêts des partenaires, ceux qui sont le plus susceptible d'être alignés avec les intérêts de l'État.</li></ul>
<p>4 Avec de mauvaises procédures de prise de décision, on risque de sélectionner le mauvais partenaire ou de sélectionner, pour le projet, un véhicule inopportun pour le partenariat. Par exemple, on risque d'utiliser le PPP pour la comptabilisation hors bilan du projet, et non pas parce qu'il permet de mieux réaliser les objectifs d'optimisation des services de l'État.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Examiner toute une série de véhicules pour le partenariat proposé et sélectionner la structure convenant le mieux aux objectifs du secteur public, tout en restant intéressante pour les partenaires privés. On ne sélectionnera ce véhicule qu'après avoir évalué toutes les options en fonction de critères d'évaluation rigoureux, y compris l'examen de la trésorerie et les bénéfices comptables projetés. Les ISC et les ministères pourront convenir d'un cadre comptable approprié pour l'évaluation financière, qui comprendra des règles sur le traitement, dans le bilan, de l'actif et du passif.</li></ul>

## **A: Clarté sur les objectifs du partenariat - *Suite***

### **Risque**

### **Gestion du risque**

5 Le secteur public risque de ne pas donner une direction et des incitations suffisantes à ses managers pour les encourager à prendre des risques bien calculés afin de réaliser des partenariats viables. En outre, les managers publics n'agissent pas toujours dans les meilleurs intérêts de l'état (du fait d'intérêts contradictoires ou de l'action de groupes de pression).

6 La concurrence peut être insuffisante pour le projet. En présence d'un partenaire potentiel unique, il est difficile, pour l'État, d'obtenir des conditions avantageuses.

■ Des primes de rendement basées sur la satisfaction de la clientèle incitent parfois les employés du secteur public à prendre des risques bien calculés, et à agir dans les intérêts du public.

■ Effectuer des sondages dans le marché au stade de l'étude de faisabilité, afin d'évaluer le niveau d'intérêt du secteur privé pour le projet.

## B: Négociation pour un partenariat approprié

### Risque

### Gestion du risque

7 L'emploi de conseillers financiers et juridiques pourra être nécessaire, mais le secteur public risque alors de dépendre de façon excessive de conseils extérieurs et de payer aux consultants des honoraires supérieurs aux barèmes en vigueur. A cela, on doit ajouter également les risques de corruption. Conseillers et fonctionnaires risquent d'être soudoyés pour favoriser une société plutôt qu'une autre, au cours des procédures d'approvisionnement, ou pour passer un contrat de société contraire aux intérêts du secteur public.

- Nommer des conseillers dans le cadre d'un concours, en mettant l'accent sur les connaissances nécessaires et sur la qualité, ainsi que le coût
- Concevoir un moyen de transfert, par les conseillers, de leurs connaissances et leur expérience au personnel du secteur public.
- Établir des budgets bien définis dès le départ.
- Envisager le calcul de la rémunération des conseillers en fonction de la réalisation des objectifs du partenaire du secteur public.
- Identifier des conflits d'intérêt possibles et la façon de les résoudre: par exemple, avec la mise en place d'un "cloisonnement" des communications.
- Soumettre à des tiers la révision de la procédure de sélection et des conditions commerciales convenues avant de finaliser le partenariat.

## B: Négociation pour un partenariat approprié - Suite

### Risque

### Gestion du risque

- | Risque  | Gestion du risque  |
|---|--|
| <p>8 Les négociations et les démarches nécessaires pour la création d'un partenariat comportent des dépenses publiques additionnelles, effectuées d'avance, qui pourront être récupérées sous réserve de la réussite du partenariat. L'inexécution de ces mises de fonds initiales risque de compromettre l'entreprise entière.</p>   | <p>■ Calculer les coûts probables ainsi que les bénéfices du partenariat, et établir si le secteur public peut se permettre les coûts qui lui reviennent.</p>                  |
| <p>9 En effectuant de gros paiements contractuels anticipés, le secteur public risque en fait de financer son partenaire, ce qui pourrait constituer une violation des règlements internationaux sur les subventions de l'État. En outre, en versant d'avance une grosse partie du montant contractuel, le partenaire risque de ne plus se sentir incité à effectuer des livraisons rapides ou de haute qualité. Enfin, l'État risque de perdre les sommes versées en cas de modification ultérieure des exigences.</p> | <p>■ Établir la dépendance entre l'exécution des paiements contractuels et la réalisation de certaines échéances contractuelles ainsi que la qualité des services assurés.</p> |

## B: Négociation pour un partenariat approprié - Suite

### Risque

### Gestion du risque

10 Le secteur public peut être soumis à des pressions de nature politique le contraignant à ne s'associer qu'avec des entreprises locales, en violation avec les règles sur l'approvisionnement des institutions internationales.

11 La nécessité de se conformer aux règlements du secteur public en matière d'approvisionnement (ce qui comporte les dépenses et l'incertitude propres aux appels d'offre ouverts) risque de décourager la concurrence.

12 Le secteur public risque de sélectionner un partenaire peu fiable, ne jouissant pas d'une bonne réputation pour la rentabilité des services assurés, dans le secteur en question, ou ayant été impliqué dans des affaires de corruption

■ Obtenir des conseils juridiques sur les exigences nationales et internationales en matière d'approvisionnement auxquelles le partenariat est astreint.

■ Établir de bonnes communications avec des partenaires éventuels dès les premiers stades de la mise en place d'un partenariat: le rôle du partenaire du secteur privé doit être clairement défini, et il est nécessaire de définir clairement les objectifs du partenariat.

■ Mettre en place des procédures détaillées pour les procédures d'approvisionnement et d'évaluation, permettant d'évaluer la fiabilité et la probité de partenaires éventuels.

## B: Négociation pour un partenariat approprié - Suite

### Risque

### Gestion du risque

13 Le partenaire du secteur public ne possède peut-être pas les pouvoirs juridiques nécessaires pour créer le partenariat désiré, ou transférer des biens à une entité du secteur privé.

- Avant de s'engager, le secteur public doit vérifier que toutes les conditions réglementaires ont été remplies et qu'il dispose des pouvoirs nécessaires.

14 Le gouvernement risque de ne pas obtenir des droits suffisants sur des bénéfices imprévus découlant de l'exploitation des biens (y compris des droits de propriété intellectuelle) qu'il contribue au partenariat.

- Obtenir une évaluation indépendante de la valeur des biens et ressources.
- Vérifier que les questions de répartition des bénéfices (y compris des gains futurs éventuels découlant de ventes immobilières ou de refinancements) sont définies de la façon la plus claire possible dans le contrat de société.
- En cas de cession, par le partenariat, de biens apportés par l'État, vérifier que les intérêts de l'État sont protégés (par exemple en garantissant à l'État une part du produit de ventes).

## B: Négociation pour un partenariat approprié - Suite

### Risque

### Gestion du risque

15 Lorsque des biens ont été cédés au secteur privé, le secteur public perd tout contrôle sur ces biens: il existe toutefois certains biens d'équipement (p. ex. l'infrastructure du réseau de transport) dont l'État ne peut permettre la faillite.

■ Envisager la cession à bail de biens d'importance nationale au secteur privé, plutôt que le transfert direct de ces mêmes biens. Le contrat de société pourrait donner au secteur public des droits d'"intervention" en cas de défaillance majeure dans la prestation des services, ou de faillite de l'associé. Toutefois, ces droits ne doivent être définis en détail que lorsque ceci est strictement nécessaire, car ils risquent, en fait, de souscrire l'investissement de l'associé. En effet, si le secteur privé sait que l'État interviendra en cas de difficultés, le partenaire privé se sent moins motivé pour une bonne exécution de ses obligations.

16 Les garanties et dédommagements accordés au partenaire du secteur privé risquent ne pas avoir été entièrement calculés dans le montant de l'accord.

■ Au cours de l'examen du marché, l'ISC doit se demander si le montant du marché reflète de façon équitable les risques que prennent les deux parties (en particulier en ce qui concerne les garanties ou dédommagements accordés par une des parties à l'autre).

## **C: Protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire**

### **Risque**

### **Gestion du risque**

17 Si le secteur public accepte de ne détenir qu'une part minoritaire dans le partenariat, ses intérêts risquent d'être subordonnés à ceux de son partenaire. Le secteur public pourra accepter une participation minoritaire parce que son partenaire du secteur privé insiste sur la détention d'une participation majoritaire, pour éviter que le partenariat ne soit classé comme entreprise de services publics, avec les restrictions sur la liberté des activités commerciales qui pourraient en découler, ou encore pour limiter l'exposition du partenariat à un audit par l'ISC.

- Lors des négociations sur l'accord, examiner l'intérêt, pour le partenaire du secteur privé, de la détention d'une participation majoritaire.
- Vérifier que le contrat de société prévoit une protection, pour l'associé du secteur public, en ce qui concerne la structure, la régie et le management. Il convient de préciser toutefois, aux membres de l'Union Européenne, que les actions privilégiées sont en violation d'une récente décision de la Cour de Justice Européenne.
- Clarifier, dans le contrat de société, ou le statut de la société, les responsabilités des membres du conseil d'administration.

## C: Protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire - Suite

Risque	Gestion du risque
<p>18 On risque de ne pas évaluer les implications de différents niveaux de participations minoritaires (p. ex. des participations de 25% ou davantage peuvent offrir une protection supérieure conformément à la loi générale sur les sociétés) ou de ne pas effectuer des investissements suffisants pour assurer le contrôle du partenariat.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Avant de s'engager dans le partenariat, examiner soigneusement les droits relatifs à différents niveaux de participations minoritaires.</li></ul>
<p>19 L'État risque de perdre la valeur de son investissement.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Obtenir des informations régulières sur les performances, et vérifier que le partenariat répond à ses obligations envers son associé du secteur public, afin d'identifier, dans les meilleurs délais, les risques de perte pour permettre à l'associé du secteur public d'examiner la meilleure façon de protéger ses intérêts.</li></ul>

## **D: Contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat**

### **Risque**

### **Gestion du risque**

20 L'associé du secteur public risque de ne pas obtenir des informations - financières, juridiques, techniques ou autres - suffisantes pour lui permettre de gérer ses rapports avec le partenaire du secteur privé: en conséquence, il pourrait ne pas être en mesure d'exercer les droits relatifs à ses actions dans le partenariat.

- Définir les compétences nécessaires pour le contrôle et la gestion des rapports, et examiner les ressources permettant de maintenir ou d'accéder à ces connaissances.

21 Même lorsque le secteur public possède une participation majoritaire, des dispositions floues relativement à la gouvernance et à la résolution des différends risque de donner lieu à l'octroi de privilèges exceptionnels à l'actionnaire minoritaire, et à la renonciation, par le secteur public, à l'exercice de son contrôle sur le partenariat.

- Prévoir ces dispositions dans les conditions du partenariat.

## D: Contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat - Suite

### Risque

22 L'associé du secteur public risque de ne pas demander des informations suffisantes pour s'assurer des performances de la société. La société peut fonder des filiales, et les charger de l'exécution de certaines de ses fonctions, ce qui rend plus difficile, pour le secteur public, le contrôle de la situation générale de la société.

23 L'associé du secteur public risque de se trouver dans l'impossibilité d'obtenir des informations suffisantes sur le rendement de la société, car les statuts de la société ou les lois en vigueur ne permettent peut-être pas la divulgation d'informations à un des associés qui les demande si ces mêmes informations ne sont pas fournies à tous les associés.

### Gestion du risque

■ Parmi les sources d'information, on indiquera la stratégie de la société relativement: aux placements et aux opérations: à la comptabilité: au détail de l'exécution du marché relativement aux plans commerciaux. Il incombe à l'ISC de s'assurer que l'actif, le passif et les résultats des filiales sont consolidés dans les comptes de la société mère, avec des informations suffisantes sur son secteur commercial pour présenter un compte rendu aussi fidèle et véridique que possible sur la situation commerciale de la société.

■ Vérifier que les statuts constitutifs prévoient la fourniture, sur demande, d'informations sur le rendement de la société à l'associé du secteur public, dans la mesure où les lois en vigueur le permettent. Lorsque l'État joue le rôle de bailleur de fonds ou de garant, il a le droit de recevoir des informations additionnelles sur le partenariat afin d'assurer la sécurité de son prêt.

## D: Contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat - Suite

Risque	Gestion du risque
<p>24 Les objectifs de mesure des performances utilisés par l'associé du secteur public risquent de prévoir de mauvaises incitations. <b>Exemple:</b> en induisant des cadres supérieurs à se concentrer sur le traitement comptable de biens dans le but d'atteindre des objectifs, plutôt que sur la situation effective du partenariat.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Utiliser un portefeuille de mesures des performances pour évaluer le partenariat, y compris des facteurs financiers et qualitatifs (par exemple la satisfaction des clients). Contrôler la trésorerie du partenariat, en plus de mesures financières qui pourraient être dénaturées par les méthodes comptables employées.</li></ul>
<p>25 Au fur et à mesure de l'évolution du partenariat, des désaccords sur la stratégie ou le rendement risquent de s'intensifier et devenir des litiges contractuels.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Dispositions appropriées pour la régie et l'examen (p. ex. démarches auprès du conseil d'administration du partenariat, contrôle collectif des risques pour le partenariat et comptabilité "à registres ouverts").</li><li>■ Dispositions appropriées pour la résolution des litiges</li><li>■ Dispositions appropriées pour la régie et l'examen (p. ex. démarches auprès du conseil d'administration du partenariat, contrôle collectif des risques pour le partenariat et comptabilité "à registres ouverts").</li><li>■ Dispositions appropriées pour la résolution des litiges</li></ul>

## **E: Exposition de l'État en cas de difficultés**

### **Risque**

### **Gestion du risque**

26 L'État peut devenir involontairement un associé dans une entreprise privée ou l'administrateur / le propriétaire de cette même entreprise; p. ex. si l'entreprise est sur le point d'être mise en faillite, alors qu'elle assure un service public essentiel: dans ce cas, c'est la réputation de l'État qui est en jeu.

27 Le partenariat peut faire faillite, ou l'État peut décider de se retirer de l'accord. Si l'État n'a pas identifié ces scénarios avant la passation de l'accord, il risque de ne pouvoir se retirer de l'accord sans le paiement de pénalités coûteuses.

■ L'État devra obtenir les meilleurs conseils / analyses possibles afin de formuler la résolution viable de ces difficultés.

■ Au cours de son analyse des risques, préalablement à la passation du contrat de société, l'État doit examiner attentivement ces risques et prendre des dispositions appropriées - soit dans les conditions de l'accord (p. ex. pouvoir de se retirer de l'accord en cas de mauvais rendement, sans perte excessive), soit en prévoyant des mesures en cas d'imprévu (par exemple cession d'actions).

# *Partie 2 - Les risques que doit affronter l'ISC*

- F: Examen du processus et des résultats**
- G: Identification d'enseignements utiles**
- H: Suivi des travaux**

## F: Examen du processus et des résultats

### Risque

### Gestion du risque

28 L'ISC risque de ne pas posséder les connaissances commerciales nécessaires pour évaluer la façon dont l'associé du secteur public protège les intérêts de l'État ou pour établir si le secteur public a pris des risques excessifs.

29 L'ISC risque très souvent de ne pas disposer de droits d'accès au partenariat lui-même. Même lorsque l'ISC ne possède pas ces droits, le secteur privé hésite parfois à fournir des informations à cause des craintes relatives à la confidentialité commerciale.

■ L'ISC doit identifier ses responsabilités relativement à l'audit et la meilleure façon de les exécuter, y compris l'accès à des compétences spécialisées nécessaires.

■ L'ISC aura toutefois accès à l'associé du secteur public et pourra examiner et rendre compte publiquement de l'efficacité avec laquelle l'État a exercé ses responsabilités.

■ L'ISC pourra communiquer au parlement les restrictions relatives à ses droits d'accès. Ceci pourra encourager le secteur public à ne passer, dans l'avenir, que des contrats de société prévoyant des droits d'accès pour l'ISC.

■ L'ISC peut contacter les associés du secteur privé pour préciser son impartialité et expliquer qu'elle s'intéresse à la fois aux bonnes pratiques et aux problèmes survenus.

## F: Examen du processus et des résultats - Suite

### Risque

### Gestion du risque

30 A cause d'une expérience insuffisante ou bien d'un désir de ne pas entraver la liberté commerciale du partenariat, le secteur public risque de résister aux tentatives, de la part de l'ISC, d'examiner l'efficacité avec laquelle l'associé du secteur public protège les intérêts de l'État (p.ex. en soutenant que l'ISC est hostile à la prise de risques à des fins commerciales).

31 Les méthodologies en place ne fournissent peut-être pas à l'auditeur les moyens nécessaires pour évaluer le rendement de types de PPP nouveaux. Il est difficile d'établir des niveaux de référence pour la qualité des services, lorsqu'il existe si peu de projets comparables, et lorsque le secteur public n'énonce pas toujours clairement les objectifs du partenariat. Ceci rend également difficile l'évaluation d'un rendement raisonnable sur les investissements, pour le partenaire du secteur privé.

- L'ISC doit démontrer qu'elle soutient des prises de risque bien menées par l'État, en émettant un communiqué de presse à cet effet. Elle doit concentrer ses examens sur l'identification de bonnes pratiques et la contribution à l'élaboration de conseils constructifs à l'intention des décideurs.
- Envisager de réexaminer des projets à long terme à des échéances régulières. Au cours de ces examens, on doit se demander (i) si les objectifs de l'État sont toujours réalisés et (ii) si tous les associés reçoivent un rendement raisonnable pour les risques qu'ils prennent
- Il serait possible d'obtenir des informations de référence sur le rendement du partenariat en s'adressant à des soumissionnaires non retenus ou à travers des projets comparables dans d'autres états.

## G: Identification d'enseignements utiles

### Risque

32 L'examen de la transaction par l'ISC porte peut-être sur un domaine trop étroit - **par exemple**:

- L'ISC pourrait être tentée de ne se concentrer que sur le problème survenu.
- Elle risque de ne pas tenir compte d'autres examens ou expériences pertinentes - en imposant ainsi une charge excessive sur la société du partenariat en cas de contrôle par différents organismes de contrôle divers.

### Gestion du risque

- Il est possible de tirer des enseignements aussi bien des échecs que des réussites, mais l'ISC doit avoir soin de situer les échecs ou les insuffisances dans leur contexte, en reconnaissant en particulier que, même lorsqu'on les identifie et qu'on les gère correctement, les risques posés par de nouvelles formes de partenariat risquent toujours de survenir
- L'ISC doit divulguer les bonnes pratiques qu'elle découvre au gré des conférences, des bulletins et de contacts non officiels avec d'autres organismes du secteur public.
- L'ISC doit établir quels autres examens et travaux de recherche ont été effectués sur des solutions similaires, au R.U. et à l'étranger, afin que ces travaux puissent contribuer à ses propres recherches et mettre ses conclusions à l'épreuve.  
**Exemple:** travaux de recherche menés par d'autres services d'audit et organismes académiques

## G: Identification d'enseignements utiles - Suite

### Risque

### Gestion du risque

33 Lorsque l'entreprise se prête au développement d'un principe à portefeuille, il existe des risques contradictoires pour l'ISC: d'un côté, elle risque de ne pas comprendre que le principe de l'approche à portefeuille est que certains projets sont susceptibles d'échouer tandis que d'autres réussissent: de l'autre, elle risque de ne pas évaluer les raisons de l'échec de certains projets particuliers.

34 L'ISC risque de bâtir un modèle de bonnes pratiques pour la mise en place et le contrôle de partenariats. En appliquant ce principe aux activités qu'il examine, la délimitation entre les fonctions de la direction et de l'audit risque de devenir floue, en entravant ainsi l'autonomie de l'ISC.

■ Tout en reconnaissant que le principe de l'approche à portefeuille est que certains projets sont susceptibles d'échouer, l'ISC doit vérifier si l'associé du secteur public s'assure que le partenariat soumet chacun de ses projets au sein du portefeuille à une évaluation rigoureuse à des stades essentiels du développement, afin de minimiser le coût de tout échec.

■ L'ISC et l'entité publique doivent définir leurs rôles respectifs dès le début de l'audit: en particulier, bien que l'ISC puisse présenter des recommandations, l'exécution est du ressort exclusif de l'organisme vérifié.

## G: Identification d'enseignements utiles - Suite

### Risque

### Gestion du risque

35 L'ISC risque de se concentrer sur des questions d'approvisionnement technique et de ne pas tenir compte des effets économiques et sociaux plus généraux des PPP, par exemple le risque de remplacer un monopole d'état par un monopole privé.

- L'ISC doit envisager la vérification éventuelle de la réalisation, par le partenariat, de ses objectifs économiques et sociaux. Toutefois, l'ISC doit s'assurer que les études de ce type ne mettent pas en question les mérites d'une politique du gouvernement. **Exemple:** en se concentrant sur la *mise en application* des objectifs et non pas sur la nature de ces mêmes objectifs.

## **H: Suivi des travaux**

### **Risque**

36 L'État risque d'encourir, à travers un PPP, des responsabilités qui ne sont pas clairement énoncées dans ses comptes.

37 L'État risque de ne pas appliquer les recommandations de l'ISC, et on risque alors de retrouver les mêmes problèmes dans des affaires ultérieures.

### **Gestion du risque**

■ L'État pourrait incorporer, dans ses comptes, un "registre des risques", qui comprendrait une évaluation des probabilités d'interventions et des passifs relatifs. Lors de l'élaboration de ce registre, l'État devra tenir compte de la nécessité d'équilibrer les possibilités d'intervention avec le besoin de stimuler le secteur privé (cf. risque 15). Le registre sera soumis à la vérification de l'ISC, qui évaluera si les hypothèses de l'État sont raisonnables.

■ Effectuer des études de suivi sur des projets qui ont fait l'objet de comptes rendus précédents, ou bien sur de nouveaux partenariats, dans le but d'évaluer la réaction de l'État aux conclusions de l'ISC. On peut alors rendre compte au parlement de l'optimisation éventuelle, par l'État, de ses activités.

---

# Annexe

## Illustrations des Risques et des Bonnes Pratiques dans la Gestion des Risques

### **A: Clarification sur les objectifs du partenariat**

- Lorsqu'ils s'engagent à la création d'un partenariat, les états suivent généralement plus d'un objectif. Ces objectifs sont, entre autres, la réalisation de buts économiques: la protection des investissements des contribuables: la protection des services et des niveaux de qualité de ces services: la réalisation des fournitures avec la protection des intérêts du consommateur (rapport de mai 2001 sur un sondage des membres du Groupe de Travail).
- Au Royaume-Uni, la Radiocommunications Agency était à la recherche d'un associé pour répondre à ses exigences sur le plan de l'informatique et commercialiser ses techniques dans le secteur de la gestion des ondes radio à des clients potentiels dans la transmission sans fils. Après des difficultés initiales pour trouver un associé en mesure de satisfaire ces deux exigences, elle finit par passer un contrat de société avec CMG plc, et ce partenariat semble avoir, d'ores et déjà, porté fruit en ce qui concerne ces deux objectifs (rapport de la National Audit Office (NAO), L'ISC du Royaume-Uni: "The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG": Session HC 21 2000 - 2001, 08 décembre 2000).

- En Australie, on s'accorde de plus en plus à penser que les organisations d'impartition connaissant un succès majeur sont celles qui possèdent une idée précise des résultats qu'elles souhaitent obtenir (Auditing in an Outsourced Environment , juin 2001)
- Au Royaume-Uni, il semble que de gros projets dans le secteur du bâtiment, exécutés, par le secteur privé, pour des clients dans les secteurs privé ou public, et basés sur des principes de partenariat (dans le but de la coordination et de la collaboration, et ne se basant pas exclusivement sur un cadre juridique et contractuel) permettent d'obtenir des résultats nettement supérieurs (rapport de la NAO: "Modernising Construction": Session HC 87 2000-2001, 11 janvier 2001, et "PFI: Construction Performance": Session HC 371 2002-2003, 05 février 2003).
- Des directives émises récemment par l'ISC australienne soulignent l'importance non seulement du traitement efficace des risques inhérents aux contrats, mais également du développement et du maintien d'un rapport avec l'entreprise qui supporte les objectifs des deux parties tout en ciblant les résultats escomptés (Auditing in an Outsourced Environment, juin 2001).
- Des sociétés en coentreprise sont généralement créées parce que les parties ont identifié des objectifs complémentaires, chacune des parties ayant un rôle important à jouer pour la bonne exécution d'une entreprise, qu'elles trouveraient difficile de réaliser indépendamment. C'est ainsi que British Waterways a décidé de charger un partenaire d'explorer le potentiel de l'exploitation du réseau de voies fluviales du Royaume-Uni comme réseau de télécommunications, avec la pose d'un réseau de fibres optiques de haute capacité le long du canal. La coentreprise résultante est aujourd'hui une société en plein essor (UK Treasury Guidance, projet de texte août 2001).
- En Pologne, Rybnicka Spółka Węglowa, une société nationalisée, a effectué des investissements d'une valeur de 30 millions de € dans un partenariat, sans aucune estimation quant aux conséquences de l'accord. Après la mise en route de l'activité, cette société a permis l'introduction d'avenants préjudiciables dans la structure de capital d'un partenariat auxiliaire. En conséquence, cette entité publique a perdu son influence sur les décisions relatives à la répartition des bénéfices.

- Au Royaume-Uni, un certain nombre de coentreprises à succès, entre des établissements de recherche publics et des associés commerciaux, permettent d'affirmer que les scientifiques sont les personnes les mieux placées pour identifier le potentiel commercial de leur propre recherche. Chaque fois qu'il a été possible d'aligner les intérêts de ces personnes avec ceux de l'organisme de recherche, et ceux du partenaire du secteur privé, les partenariats ont prospéré. Le gouvernement du Royaume-Uni a modifié la réglementation de la fonction publique pour permettre aux scientifiques de prévoir, dans les conditions régissant leur emploi, la détention de titres de participation, afin qu'ils puissent bénéficier financièrement de la réussite de leur entreprise.

## **B: Négociation d'un partenariat approprié**

- Au Royaume-Uni, le trésor public (Treasury) a communiqué aux organismes du secteur public que les risques bien menés sont ceux dans lesquels le personnel de l'organisme public chargé des négociations pour la coentreprise dispose des compétences nécessaires ou ont accès à ces compétences par l'intermédiaire d'experts conseil (UK Treasury Guidance, août 2001). L'ISC a appuyé ce message (rapport de la NAO: "Supporting Innovation: Managing Risks in Government Departments": Session HC 864 1999-2000, 17 août 2000).
- En Hongrie, la direction et les employés d'anciennes entreprises nationalisées, possédant des marchés internes et internationaux très importants, ont effectué avec succès des rachats d'entreprise par les cadres (citons l'exemple des entreprises *Herend China Manufacture Company*, dans laquelle l'état détient 25% de la part actionnaire, et *Rába Hungarian Wagon and Machinery company* - qui est aujourd'hui une société entièrement privée).
- Au Royaume-Uni, certains fonds publics supplémentaires ont été affectés à la constitution de services commerciaux dans des établissements de recherche publics et l'assistance initiale pour le lancement de certains projets particuliers. Les demandes de fonds ont dépassé de très loin les fonds disponibles.

- En Pologne, le bureau *Gmina* a sous-estimé la valeur de terrains apportés, comme mise en fonds, pour son association avec une société privée. Cet apport "en nature" a été effectué sans aucune évaluation indépendante, et la sous-évaluation résultante s'élève à €500,000.
- Au Royaume-Uni, les directives du Trésor Public (Treasury) et des rapports de l'ISC ont souligné l'importance de l'adoption d'une procédure d'offres ouvertes. Lorsque ceci n'est pas possible, les services doivent mettre en place des mécanismes (p. ex. des systèmes de référence) pour ne pas risquer que, dans l'absence d'une incitation compétitive, le contrat ne puisse se solder par un bon rapport qualité prix. Les organismes publics peuvent contribuer à la minimisation des coûts de soumission des offres, pour les soumissionnaires, en examinant en détail les spécifications du projet et en les énonçant clairement, et avec des délais suffisants. D'après un sondage de la NAO sur des organismes publics et des entreprises chargées de la gestion de 121 marchés publics / privés, 71 pour cent des organismes publics avaient évalué les attitudes des soumissionnaires relativement au travail en partenariat pour l'exécution du marché. L'ISC a prié instamment tous les organismes publics d'en tenir compte lors de l'évaluation de soumissionnaires (rapport de la NAO: "Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership in PFI Projects": Session HC 375 2001-2002, 29 novembre 2001).
- En Pologne, l'audit d'un projet, financé par la Banque Mondiale pour la reconstruction à la suite d'inondations montre que 10% du financement de 200 millions de \$ a été dépensé en services de consultance. L'accord relatif à ce financement prévoyait la nomination de consultants extrêmement bien rémunérés, chargés d'effectuer de simples services ne nécessitant pas des connaissances spécialisées.
- La réalisation d'un bon rapport qualité prix est une considération essentielle dans les procédures d'approvisionnement. Par exemple, en Australie, les directives sur l'approvisionnement du Commonwealth (Commonwealth Procurement Guidelines) précise que le rapport qualité prix est le principe de base de l'approvisionnement dans le Commonwealth: il est soutenu par les principes fondamentaux suivants: efficacité: responsabilisation et transparence: éthique et développement industriel: il est nécessaire que les responsables s'assurent que les meilleurs résultats possibles ont été obtenus en tenant compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices, sur l'intégralité du cycle d'approvisionnement.

- Lors de l'évaluation d'offres, l'organisme britannique United Kingdom Highways Agency applique différents indices de pondération pour la qualité et le prix, en fonction de la complexité du projet. Par exemple, pour des projets novateurs, la répartition est 40% pour la qualité et 60% pour le prix, alors que pour des projets avec renouvellement, ou ceux qui permettent l'emploi d'un modèle standard, la répartition est alors 20% pour la qualité et 80% pour le prix. En outre, le ministère de la Défense a mis l'accent sur la sélection de maîtres d'ouvrage possédant l'expérience nécessaire dans l'étude et la construction, et ayant également démontré une capacité de gestion de leur chaîne d'approvisionnement (rapport de la NAO: "Modernising Construction": Session HC 87 2000-2001, 11 janvier 2001).
- En Pologne, le conseil d'administration d'une municipalité a conclu un accord préliminaire pour la vente de biens immobiliers, y compris 100 logements. L'acompte versé par le conseil s'élevait à 1 million, en dépit du fait que le promoteur ne possédait pas les logements et n'était pas propriétaire du terrain.
- Une autre solution, ou un autre aspect, du processus d'approvisionnement public pourrait être l'imposition, aux associés demandeurs éventuels, de se soumettre à une procédure de pré-qualification à travers une commission d'experts mise en place par le parlement et dépendant exclusivement de celui-ci (Hongrie).
- En Australie, la participation plus importante du secteur privé dans la fourniture d'un grand nombre de services publics souligne bien le principe d'après lequel l'identification bien définie et l'articulation des exigences du marché dès le départ pourrait permettre de réduire considérablement les délais, les coûts et le travail dans la gestion des marchés (Auditing in an Outsourced Environment, juin 2001).
- Dans l'étude qu'elle effectue actuellement sur les partenariats commerciaux créés par des établissements de recherche d'État, l'ISC du Royaume-Uni en a conclu que l'évaluation officielle par l'État de la valeur de la propriété intellectuelle qui s'en dégage est limitée. L'ISC recommande que les établissements envisagent un classement systématique (par sujet, potentiel commercial, concurrence, coût de fabrication, complexité et durée), en puisant, si nécessaire, sur les connaissances spécialisées de services externes.

- En ce qui concerne l'examen de questions comme l'intéressement (y compris des bénéfices futurs éventuels découlant de ventes immobilières ou du refinancement) dans les négociations d'accords de partenariat, l'expérience de l'Australie est qu'il s'est avéré très difficile, pour des organismes du Commonwealth, d'utiliser des clauses d'intéressement contenues dans les contrats. Les organismes donnent souvent la priorité aux bénéfices que devraient offrir de telles dispositions d'intéressement (y compris les dispositions de récupération, ou "clawback"). Toutefois, dans le cas de certains contrats importants examinés par l'ISC, ce genre de dispositions s'est avéré illusoire ou trop difficile pour déterminer, par la suite, les avantages obtenus.
- Au Royaume-Uni, le Prison Service (service de détention) s'inquiétait de la sécurité des détenus dans un centre pour jeunes délinquants géré par le secteur privé. Il a remplacé le directeur du centre de détention par une équipe de gestion du secteur privé en faisant valoir les pouvoirs, prévus dans un décret, d'intervention dans une prison administrée par un sous-traitant, dans le but de protéger la sécurité des personnes présentes dans la prison. Le contrat protégeait le droit du secteur public à faire usage de ces pouvoirs légaux sans résiliation du contrat.

## **C: Protection des intérêts de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire**

- Neuf des onze ISC qui ont répondu au sondage du Groupe de Travail (cf. rapport de mai 2001) ont déclaré que, dans leurs pays, l'État était actionnaire minoritaire dans des entreprises privées. Presque toutes ces ISC ont précisé que des actionnaires minoritaires importants pouvaient opposer leur veto à des décisions, requérir des réunions d'actionnaires et demander la mise en liquidation de la société. Au Royaume-Uni, dans les cas où l'associé du secteur public est un actionnaire minoritaire, les conseils du ministère des finances indiquent en détail l'importance que l'organisme du secteur public doit accorder à la décision d'accroître la gouvernance dont ils souhaitent disposer dans la coentreprise. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre la protection des intérêts des actionnaires et la fourniture d'une autonomie aussi grande que possible pour les responsables de la coentreprise (UK Treasury Guidance, texte provisoire d'août 2001).

- A une seule exception près, toutes les personnes interrogées dans le sondage des membres du Groupe de Travail ont déclaré que l'État jouit des mêmes droits, avec sa participation minoritaire, que celle d'un actionnaire minoritaire général. En Pologne, l'État jouit des mêmes droits, ou de droits supérieurs, selon le type d'action et/ou son statut (p. ex. actions privilégiées). Au Royaume-Uni, les conseils du Trésor remarquent que l'organisme du secteur public peut incorporer des protections adéquates par le biais de ses droits de vote au niveau du conseil d'administration et à celui des actionnaires. En outre, il est également possible de renforcer la protection juridique avec la définition, p. ex. dans les codes officiels, les droits des intérêts minoritaires et toutes modifications ultérieures.
- En Pologne, une entité publique a souscrit moins de 50% des actions du partenariat, en affaiblissant ainsi sa position, car elle ne s'était pas rendue compte de la valeur de la participation de l'entité privée.
- De plus, les gouvernements détenant des participations majoritaires dans des sociétés, en particulier des sociétés cotées en bourse comprenant également des investisseurs privés, doivent faire face à un certain nombre de problèmes. Par exemple, dans ce genre de circonstances, le gouvernement se trouve généralement, en tant qu'actionnaire, dans une situation privilégiée par rapport aux investisseurs privés. La gestion des rapports de gouvernance sans liens de dépendance entre le gouvernement et le conseil d'administration de ce genre de sociétés (Australie) nécessite souvent un travail considérable.
- En Norvège, les ministères sont censés gérer les investissements de l'État dans des entreprises privées en conformité avec des règles déterminées par le Parlement, allant de la règle générale d'après laquelle la société doit posséder une administration financière solide, à des exigences générales portant sur des aspects aussi divers que les activités, la situation géographique, la production, les résultats financiers et le bilan ("The Role of the State as a Minority Shareholder in Privatised Businesses": communication publiée par le service du Vérificateur Principal de la Norvège, juin 2000). En Hongrie, l'accord de partenariat permet aux actionnaires minoritaires d'obtenir des informations tous les trimestres.

## **D: Contrôle des intérêts de l'État dans le partenariat**

- Une des caractéristiques des entreprises de commercialisation à succès, menées, au Royaume-Uni, par des établissements de recherche nationalisés, est l'engagement d'un personnel commercial professionnel, qui complète les connaissances des scientifiques pour la mise en place de connaissances sur la gestion commerciale et de la propriété intellectuelle, alliées à une expérience commerciale pour l'évaluation réaliste des opportunités et la contribution à la réussite du partenariat.
- Une bonne gestion des marchés nécessite des connaissances complètes sur les principaux stades et les risques relatifs à leur traitement, des contrôles réguliers et des communications efficaces entre toutes les parties du marché. Au Royaume-Uni, l'hôpital de Kingston et son fournisseur Terrapin se sont appuyés sur une bonne direction de projet pour assurer la réalisation intégrale d'un pavillon de chirurgie dans un délai de vingt semaines: ce projet comportait la répartition claire des tâches, avec, le cas échéant, la résolution conjointe des problèmes éventuels (rapport de la NAO: "Modernising Construction": Session HC 87 2000-2001, 11 janvier 2001).
- Dans le cadre d'un partenariat en Pologne (gestion d'un aéroport), la société nationalisée détient 95% des actions. Toutefois, les décisions sur des questions stratégiques sont prises à parts égales par tous les actionnaires, en dépit du fait que les deux autres actionnaires ne détiennent que 5% des actions.

- Dans son rapport de 1999 sur le rachat de German Parcel par la société nationalisée Consignia (appelée précédemment Post Office), l'ISC du Royaume-Uni a attiré l'attention sur le règlement de la bourse (Stock Exchange), conçu pour la protection de l'investisseur et pour assurer le bon déroulement des activités du marché, qui exige des sociétés privées (y compris les concurrents du secteur privé de Consignia) la divulgation de données essentielles lorsqu'ils effectuent des rachats d'entreprise importants: ces données comprennent des informations sur le montant versé, sur les bénéfices attribuables à l'actif net racheté, ainsi que l'effet de la transaction sur le compte de pertes et profits et sur le bilan de l'acheteur. Le propriétaire de Consignia [le ministère du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry)] reconnaît le principe d'après lequel Consignia et autres organismes d'État similaires acceptent des règles analogues (rapport de la NAO "The Acquisition of German Parcel": Session HC 858 1999-2000, 24 août 2000).
- Dans le cadre de la restructuration des chemins de fer nationalisés polonais, de nombreuses filiales ont été créées: en conséquence, l'État a perdu le contrôle sur les transports ferroviaires passagers, en dépit du fait que ces mêmes chemins de fer sont cofinancés par des fonds publics.
- Un certain nombre d'ISC, qui ont participé au sondage du Groupe de Travail, ont déclaré que l'organisme d'état est représenté dans la plupart ou la totalité de toutes les sociétés dans lesquelles l'État détient une part minoritaire. Ces représentants ne sont pas nécessairement des membres du personnel de l'organisme public.

## **E: L'exposition de l'État en cas de difficultés**

- Au Royaume-Uni, les directives du Trésor (Treasury) sur les projets de commercialisation stipulent l'élaboration, dès le départ, d'un plan commercial intégral avec des informations fournies par les deux parties. Ce plan est généralement mis à jour tous les ans avec l'accord des administrateurs de la société et peut, le cas échéant, être soumis à l'approbation des actionnaires.

- Six des ISC qui ont participé au sondage du Groupe de Travail ont déclaré que l'État a introduit certaines mesures relativement à son exposition, afin de réduire le risque moral qu'il doit affronter. Par exemple, en Turquie et en Autriche, l'État exerce ses droits à travers une société de portefeuille, et, au Royaume-Uni, le Trésor ("Treasury") prie instamment les associés de ne recourir à aucune mesure qui risque d'engendrer des responsabilités potentielles inutiles, et de faire en sorte que le "véhicule" de la coentreprise soit chargé de souscrire une assurance adéquate pour la protection de ses activités.
- En Pologne, l'administration des stationnements payants et le recouvrement des recettes de ces derniers ont été cédés par une société de services publics à une entreprise privée. Au bout d'une certaine période, cette société de services publics a déclaré qu'elle n'était pas satisfaite du rendement de l'entreprise privée. Toutefois, le contrat à long terme ne pouvait être résilié avant sa date d'échéance sans que le secteur public ne subisse d'importantes pénalités financières: en effet, il ne permettait pas aux parties de résilier le contrat en cas de déclin de la qualité des services publics.
- En octobre 2001, le gouvernement britannique a décidé de placer la société privatisée Railtrack en administration judiciaire. Le gouvernement souhaite constituer une nouvelle société qui reprendra en main les activités commerciales de Railtrack. L'ISC a annoncé qu'elle examinera la façon dont les organismes de contrôle se sont acquittés de leurs responsabilités, quels seront les coûts probables pour le contribuable, et quels enseignements on peut en tirer pour l'administration future de l'infrastructure des chemins de fer.
- En Pologne, un aéroport nationalisé a signé un bail de dix ans avec une société privée. Ce bail a été utilisé comme garantie pour un emprunt souscrit par cette même société privée pour la construction de l'installation. L'annulation du contrat par l'aéroport s'est soldée par une pénalité de 25 millions de , en dépit du fait que l'installation n'était pas conforme aux spécifications du contrat, et ne convenait pas aux activités commerciales de l'aéroport.

- Au Royaume-Uni, les directives du Trésor ("Treasury") sur les projets de commercialisation soulignent l'importance de dispositions de sortie afin de permettre à l'associé du secteur public de dégager son investissement dans la société (par conséquent extraire la valeur) et de protéger son investissement. Ces dispositions sont nécessaires pour couvrir à la fois l'annulation anticipée du contrat de société (autrement dit la fin d'un contrat public / privé) et les éventualités imprévues, p. ex. si la société ou d'autres actionnaires ne se comportent pas conformément aux objectifs convenus, ou encore si la société tombe en faillite ou est mise en liquidation. Il est important de prévoir ces éventualités dans le contrat de société. Une des possibilités pour l'État, s'il décide de se retirer de sa participation minoritaire, est d'essayer de vendre sa part, soit dans le cadre d'un règlement global, soit sous forme de portefeuilles individuels, p. ex. dans le cadre d'une vente aux enchères (Hongrie).

## **F: Examen de la procédure et des résultats**

- A travers ses audits, l'ISC australienne a attiré l'attention sur la nécessité, de la part des organismes d'État, de traiter la gestion du risque dans le cadre d'une bonne régie d'entreprise, en notant que la gestion des principaux risques commerciaux, adaptée à un environnement contractuel, permet de réaliser des avantages, comme par exemple une augmentation de la flexibilité dans l'exécution de services ainsi qu'une attention majeure aux résultats et aux conséquences (Auditing in an Outsourced Environment, juin 2001).
- Au Royaume-uni, un rapport, commandé par le gouvernement, a relevé le fait que certains organismes de recherche publics craignent d'être critiqués par l'ISC s'ils ont investi des sommes sans avoir la certitude du rendement de ces investissements. Le rapport ne contient aucune preuve à l'appui de cette affirmation. Par la suite, l'ISC et le parlement ont démontré leur appui pour l'innovation ainsi que pour une prise de risques bien conçue et administrée, en reconnaissant le potentiel offert par les partenariats pour le renforcement des avantages économiques et le maintien des objectifs de la politique.

- Huit des neuf ISC qui ont participé au sondage du Groupe de Travail ont signalé qu'elles jouissent de droits d'accès au service public responsable de la participation de l'État, et que ces droits ont été exercés tous les ans ou de temps à autre. Seules quatre de ces ISC jouissent de droits d'accès à l'entreprise privée dans laquelle elles détiennent, directement ou indirectement, une participation minoritaire. Les quatre autres ont déclaré qu'elles ont néanmoins essayé d'établir dans quelle mesure l'État est en mesure de protéger et d'encourager ses intérêts minoritaires; ces méthodes comprennent l'examen de fichiers et de comptes, ainsi qu'une vérification des performances des organismes publics responsables de la participation de l'État.

## **G: Identification des enseignements utiles**

- Les directives du Groupe de Travail sur les meilleures pratiques pour l'audit des privatisations, des contrats publics/privés, et des concessions, ainsi que pour la réglementation économique, établissent la nécessité, pour l'ISC, de définir le niveau de connaissances nécessaires ainsi que toute une série de façons de réaliser ces connaissances.
- Les rapports récents de la NAO sur la gestion des rapports, pour la réalisation d'un partenariat réussi dans des projets de PFI (novembre 2001), sur la modernisation de la construction (janvier 2001), ainsi que sur la gestion du risque dans les ministères (août 2000) comprennent des sondages précisant la mesure dans laquelle des organismes publics se penchent sur les risques que comportent ces nouveaux rapports avec le secteur privé ainsi que leur expérience dans toute une série de partenariats. Ces rapports illustrent ensuite les principaux enseignements que l'on peut en tirer.
- Le Groupe de Travail d'INTOSAI est un moyen unique pour identifier les enseignements que l'on peut tirer de ces techniques d'audit, pour en discuter et pour les mettre en commun avec des ISC et des décideurs du monde entier, aussi bien à travers son site Internet qu'avec les notices qu'il publie.

- Au Royaume-Uni, on reconnaît que le développement d'un portefeuille aidera les organismes de recherche d'État à se diversifier et à bénéficier de la prépondérance des projets réussis sur les échecs. Il convient de préciser toutefois que la gestion d'un portefeuille nécessite un certain niveau d'activité, et qu'un grand nombre de ces organismes ne disposent pas encore d'un nombre de projets suffisant pour faciliter la gestion du portefeuille.

---

# Sources

## **Présentes dans le site Internet du Groupe de Travail**

([www.nao.org.uk/intosai/wgap/home.htm](http://www.nao.org.uk/intosai/wgap/home.htm))

- 1 Directives sur les bonnes pratiques pour l'audit de
  - Privatisations
  - Finances et concessions publiques /privées
  - La réglementation économique
  
- 2 Communications relatives à la 6ème réunion du Groupe de Travail (Octobre 1999)
  - External audit on the course of public property privatisation, octobre 1999 (ISC, Albanie)
  
- 3 Communications relatives à la 7ème réunion du Groupe de Travail (Septembre 2000)
  - The role of the State as minority shareholder in privatised businesses, juin 2000 (ISC, Norvège)
  - Les utilisateurs, septembre 2000 (ISC, Argentine)
  - Procès-verbal de la 7ème réunion
  
- 4 Communications relatives à la 8ème réunion du Groupe de Travail (juin 2001)
  - The role of the state as minority shareholder in privatised businesses, mai 2001
  - Auditing in an outsourced environment, juin 2001 (ISC, Australie)
  - Commercialisation projects in the United Kingdom and their audit (ISC, R.U.)
  - Auditing Concession contracts, juin 2001 (ISC, Hongrie)

- Privatisation in Hungary, 1990-2000, juin 2001 (ISC, Hongrie)
  - Procès-verbal de la 8ème réunion
  - Compte rendu du Groupe de Travail au XVIIème INCOSAI (juin 2001)
- 5 Communications relatives à la 9ème réunion du Groupe de Travail (juin 2002)
- Report on some accounting and financial transactions of Combust a/s, juin 2002 (ISC, Danemark)
  - Procès-verbal de la 9ème réunion
- 6 Communications relatives à la 10ème réunion du Groupe de Travail (juin 2003)
- Procès-verbal de la 10ème réunion

**Présentes dans le site Internet de l'ISC de l'Australie**

([www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au))

- 7 Politique du Commonwealth:
- Principles for the use of private financing (Ministry of Finance and Administration, octobre 2001)
  - New South Wales: guidelines for Privately Financed Projects (novembre 2001)
  - Victoria: Partnerships Victoria (juin 2000)
  - Governance arrangements for Commonwealth Government Business Enterprises (juin 1997)
  - The Compatibility of Risk Management and the Survival of Accountability in the Public Sector Environment (novembre 2000)

**Présentes dans le site Internet de l'ISC du Royaume - Uni**  
([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk))

8 comptes rendus du National Audit Office:

- Supporting innovation: Managing Risks in Government Departments  
(Session HC 864, 1999-2000, 17 août 2000)
- The Acquisition of German Parcel  
(Session HC 858 1999-2000, 24 août 2000)
- The Radiocommunications Agency's Joint Venture with CMG  
(Session HC 21 2000-2001, 08 décembre 2000)
- Modernising Construction  
(Session HC 87 2000-2001, 11 janvier 2001)
- Managing the Relationships to Secure a Successful Partnership in PFI Projects  
(Session HC 375 2001-2002, 29 novembre 2001)
- Public-Private Partnerships: Airwave  
(Session HC 730 2001-2002, 11 avril 2002)
- PFI: Construction Performance  
(Session HC 371 2002-2003, 05 février 2003)
- The Operational Performance of PFI Prisons  
(Session HC 700, 2002-2003, 18 juin 2003)

**Présentes dans le site Internet de Partnerships UK**  
([www.partnershipsuk.org.uk/wider\\_markets](http://www.partnershipsuk.org.uk/wider_markets))

9 Conseils provisoires

- Treasury guidance proposed by Partnerships UK (projet de consultation, 21 août 2001)

