



HAL
open science

Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé

Nicolas Dupas, Adrien Gaubert, Frédéric Marty, Arnaud Voisin

► **To cite this version:**

Nicolas Dupas, Adrien Gaubert, Frédéric Marty, Arnaud Voisin. Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé. *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 2012, 75 (janvier 2012), pp.69-74. halshs-00667483

HAL Id: halshs-00667483

<https://shs.hal.science/halshs-00667483>

Submitted on 18 Sep 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les nouvelles règles de comptabilisation des partenariats public-privé

Nicolas Dupas

Caisse des Dépôts

Adrien Gaubert

Conseil Régional Rhône-Alpes

GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis

Frédéric Marty

CNRS, GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis

OFCE – Sciences Po. Paris

Arnaud Voisin

Caisse des Dépôts

Le recours aux contrats de partenariats a souvent été suspecté de s'inscrire plus dans une logique d'optimisation budgétaire que dans une perspective de renforcement de l'efficacité des investissements publics. A ce titre, l'accent mis sur le développement de ces contrats dans le cadre des politiques de relance dans un contexte de tensions budgétaires pourrait prêter d'autant plus le flanc à de telles critiques que les règles de comptabilisation des contrats existantes n'étaient guère adaptées. Les arrêtés publiés en décembre 2010 participent à la fois d'une logique de garantie de bon usage des fonds publics et de l'évaluation des décisions publiques. En effet, de la qualité des informations données par la comptabilité dépend celle de la mesure de l'efficacité de ces contrats.

Des arrêtés du 16 décembre 2010 ont mis à jour les instructions comptables et budgétaires M14 (relatives aux communes), M52 (départements) et M71 (régions) mais également les M4 portant sur les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), M21 pour les établissements publics de santé (EPS), M22 pour les établissements publics et services publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS) et M31 pour les offices publics de l'habitat (OPH). Il s'agit de veiller à la traduction dans les comptes de l'entité publique concernée de l'ensemble des engagements liés aux contrats de PPP. Précédemment, ces engagements figuraient en hors bilan (annexe au compte administratif et budgétaire). A compter du 1^{er} janvier 2011, les entités publiques concernées sont tenues de les inscrire au bilan à leur mise en service et de reconnaître au passif une dette correspondante.

Cette nouvelle règle de comptabilisation, qui s'applique à la fois aux nouveaux contrats et au stock de contrats existants, répond à des enjeux de fond sur les déterminants de l'engagement des collectivités publiques dans les PPP.

La réflexion sur les règles de comptabilisation des PPP constitue une dimension essentielle de la question de la mesure de leur efficacité en termes de bon usage des deniers publics. En effet, comme le souligne le rapport de la Commission Lebrun sous l'égide de l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD), « l'analyse financière appuyée sur des références comptables de qualité s'avère être l'instrument de synthèse le plus efficace pour apprécier la performance des PPP contractuels [...] »¹. A ce titre, l'accent mis sur la comptabilisation des PPP dépasse la seule dimension de la prévention des stratégies opportunistes pour constituer un préalable indispensable à des évaluations *ex post* de la performance de ces contrats, lesquelles sont elles-mêmes autant de prérequis pour améliorer la construction des clauses contractuelles.

La question des règles de comptabilisation est d'autant plus critique que l'encadrement comptable des PPP n'est pas figé tant au niveau national qu'au niveau international. Dans le cas français, il n'est pas excessif, pour reprendre les termes même du rapport de l'IGD, de parler d'*un vide historique* en matière de réglementation comptable des PPP ; vide d'autant plus dommageable qu'il peut se traduire par des pratiques différentes d'une opération à l'autre². Au niveau international, les initiatives de l'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) visant à construire une norme en miroir de l'IFRIC 12 applicable aux opérateurs privés pose la question de l'adoption d'un critère de contrôle ; logique récemment adoptée au Royaume-Uni. La réflexion sur les modalités de comptabilisation s'inscrit dans un mouvement général visant à une meilleure appréhension des engagements souscrits par les collectivités publiques dans le cadre de contrats de long terme. En filigrane, ces mouvements font écho à une exigence croissante des apporteurs de ressources financières externes quant à la qualité de l'information comptable délivrée par les différentes entités publiques.

1 – De la nécessité d'un cadre comptable public territorial à même de fournir les informations nécessaires au contrôle des engagements pris dans le cadre de PPP

a) Les déterminants du choix de l'engagement dans un PPP : efficacité micro-économique ou déconsolidation ?

Un débat récurrent en matière de PPP : le recours à ces derniers correspond-t-il exclusivement à des préoccupations d'ordre microéconomique en matière d'efficacité de la gestion des projets publics³ ou peut-il dans une certaine mesure répondre à des objectifs consistant à faire porter la dette par des prestataires privés ?

¹ Lebrun J.-L., (2011), (s.d.), *Aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP: Lisibilité et comparabilité*, Institut de la Gestion Déléguée, juin, 85p.

² Le document pour l'heure le plus utilisé est le guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975, lequel ne fit en outre l'objet d'aucune approbation. En outre, le Comité d'interprétation des normes de comptabilité publiques ne rendit qu'un avis provisoire sur la question du traitement comptable des PPP en décembre 2007.

³ Les deux avantages théoriques principaux du PPP pour le contractant public sont tout d'abord les gains liés à l'intégration des phases de conception-construction et d'exploitation, qui responsabilise le contractant sur l'ensemble de la durée de vie du contrat et ensuite la présence de clauses incitatives du contrat qui permettent d'aligner les intérêts des deux partenaires. Par exemple, dans le modèle canonique des PPP, les paiements ne commencent qu'à la mise en service de l'actif et ils sont indexés à la performance et à la qualité du service.

Si dès les débuts de la politique de PPP au Royaume-Uni, l'idée de faire de la question de la consolidation un des paramètres de la décision de s'engager dans une PFI avait été écartée (« The PFI is not about borrowing money from the private sector... [It] is all about creating a structure in which improved value-for-money is achieved through private sector innovation and management skills delivering significant performance improvement and efficiency savings⁴ »), la littérature académique a souvent mis en exergue le fait que le portage de la dette par le contractant privé constitue l'un des points clés de l'arbitrage en faveur de ces schémas contractuels (« Indeed, the market increase in PPP contracts worldwide is often attributed less to the intrinsic qualities of such contracts than to government's attempts to evade budget constraints by tacking liabilities off the balance sheet⁵ »).

Un recours aux PPP répondant à une préoccupation essentiellement comptable pourrait induire deux types de biais. Tout d'abord, il poserait un problème en termes de transparence et de respect des principes de la commande publique (interdiction des paiements différés). Il serait ensuite questionnable en termes d'efficacité dans la mesure où, dans des conditions normales des marchés, le financement privé représente un surcoût vis-à-vis du financement public.

Le traitement comptable des PPP était en effet considéré comme susceptible d'induire certains biais non seulement dans la reddition des comptes publics mais aussi dans la gestion publique elle-même⁶. Tout d'abord, l'absence des contrats concernés dans le bilan des collectivités publiques concernées serait susceptible d'altérer la sincérité des comptes et leur capacité à donner une image fidèle de la situation de leur situation dans la mesure où la dette – contrepartie des actifs – n'est pas reconnue dans les comptes. Ensuite, le caractère hors bilan des engagements peut conduire à la dissimulation de risques budgétaires pour les collectivités publiques concernées⁷. Enfin, il ne serait possible d'écarter le risque que la possibilité de ne pas reconnaître la dette liée à un investissement puisse, pour une collectivité donnée, conduire à opter pour un PPP au détriment d'une acquisition traditionnelle, même si ce dernier ne permet pas de maximiser la valeur pour le contribuable.

La question soulevée ne revêt pas exclusivement une dimension théorique.

En 2009, au Royaume-Uni, une part significative des contrats de PFI figuraient en hors bilan, malgré les intentions affichées dès 1999 par le Trésor. Sur la base des 628 contrats alors répertoriés par le HM Treasury (HMT – le Trésor britannique) seuls 12% faisaient l'objet d'une consolidation dans les comptes publics. En termes de montant d'investissement privé (*capital value*), 54% de l'ensemble (soit 31,6 Mds£ sur 58,6) étaient donc hors bilan⁸.

Pour une synthèse, voir Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006), *Les Partenariats Public-Privé*, Repères-La Découverte, Paris.

⁴ Treasury Task Force, (1999), How to account for PFI transactions, Technical Note n°1

⁵ Maskin E. and Tirole J., (2008), « Public-Private Partnerships and Government Spending Limits », *International Journal of Industrial Organization*, 26 (2), March, pp. 412-420.

⁶ Heald D. and Georgiou G., (2010), « Accounting for PPPs in a Converging World », Hodge G., Greve C. and Boardman A., eds., *International Handbook of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar, London.

⁷ Schwartz G., Corbacho A. and Funke K., (2008), *Public Investment and Public-Private Partnerships: Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

⁸ Marty F. et Voisin A., (2009), « La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni », *Cahier de recherche GIREF*, n° 02-2009, ESG – UQAM, mars, 15p.

En France, avec la crise de 2008, les PPP sont devenus un instrument de relance. L'Etat a mis en place des mesures assurant la pérennité du dispositif : loi de finances rectificative de février 2009, autorisant l'Etat à apporter sa garantie aux projets PPP et loi de relance du 17 février 2009 permettant un ajustement du plan de financement pour le candidat retenu); l'objectif n'est plus seulement de rechercher les qualités incitatives des contrats mais de bénéficier de l'effet de levier des financements privés ; le PPP n'est plus seulement un instrument de répartition optimale des risques mais dans certains cas l'unique outil permettant de réaliser des investissements publics

Il est donc nécessaire de disposer d'un cadre comptable permettant de rendre compte des engagements et de prévenir d'éventuelles stratégies « court-termistes » préjudiciables pour les finances publiques dans une optique intertemporelle. En effet, dans une comptabilité de flux traditionnelle, les engagements n'apparaissent pas, seuls sont traduits les encaissements et décaissements de l'exercice considéré.

b) Une question particulièrement critique pour les collectivités territoriales

Les risques liés aux partenariats public-privé sont particulièrement élevés pour les collectivités territoriales. Elles sont, d'une part, les premières utilisatrices des CP et assimilés (tels les BEA). Elles ne disposent pas toujours, d'autre part, des compétences et des ressources internes pour s'assurer de l'optimalité et même de la soutenabilité des engagements pris dans le cadre des contrats (poids des coûts de transaction ex ante et ex post qu'il s'agisse donc des coûts de contractualisation ou de contrôle du prestataire en cours de contrat⁹ ; à titre d'exemple, les coûts des conseils ex ante ont été estimés dans le cas britannique à 3,7% de la valeur des contrats d'un montant significatif, coût pouvant atteindre 10% pour les contrats les plus complexes¹⁰). Enfin, pour ne développer ici que la dimension quantitative, il convient de souligner que sur les 91 contrats de partenariats signés en juin 2011 (données MAPPP), 70 émanent des collectivités territoriales.

En considérant l'ensemble des contrats dérogatoires (CP, AOT-LOA, BEA et BEH), il apparaît que sur la période allant du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2010, les collectivités locales furent à l'origine de 60% des 541 opérations recensés par le Centre d'Expertise pour l'Observation des Partenariats Public-Privé¹¹. Les communes représentent à elles seules 41 % de l'ensemble. Au sein des 401 pouvoirs adjudicateurs répertoriés, on relève 194 communes, 58 intercommunalités, 37 conseils généraux et 9 conseils régionaux. En outre, parmi les 87 établissements publics ayant lancé une telle procédure, il est possible de mettre en relief la présence de 54 établissements hospitaliers. En termes d'avis d'appel public à concurrence (AAPC), les collectivités ont lancé plus de 300 projets sur 489 sous forme de BEA ou de CP¹².

⁹ Saussier S. et Yvrande-Billon A., (2007), *Economie des coûts de transaction*, Repères-La Découverte, n°407.

¹⁰ Väilä T., (2005), "How expensive are cost savings: On the economics of public-private partnerships", *European Investment Bank Papers*, n°10 (1), pp. 94-119.

¹¹ Centre d'Expertise pour l'Observation des Partenariats Public-Privé (CEF-O-PPP), (2011), *Le marché des contrats globaux, contrats de partenariat et assimilables*, rapport statistique semestriel, 9^{ème} édition.

¹² Il est possible, depuis la loi de 2006 modifiant le code général des propriétés de la personne publique, pour une collectivité territoriale de lancer une opération en AOT-LOA. Un cas est répertorié dans le Calvados en 2009 pour un bâtiment dédié aux systèmes d'information du Conseil Général.

Les collectivités territoriales sont non seulement les entités publiques qui recoururent le plus rapidement aux CP, qui assurèrent leur décollage mais aussi leur pérennité durant la période de relatif attentisme qui précéda la loi de 2008 (cf. tableau infra) mais aussi les utilisateurs potentiellement les plus dynamiques dans le futur avec notamment la montée en puissance des projets relevant du secteur de l'environnement¹³.

	Nombre de contrats signés	Etat	Collectivités locales
Janvier 2007	10	2	8
Février 2008	27	7	20
Mai 2009	36	8	28
Avril 2010	62	16	46
Février 2011	80	17	63
Août 2011	92	21	71

Entre 2007 et 2010, les collectivités territoriales furent à l'origine de 75% des projets lancés. Pour l'année 2010, leur part s'élève à 83%. Le poids des collectivités en termes de valeur des contrats tend également à croître significativement comme en témoignent les données *infra* issues du rapport du CEF-O-PPP¹⁴. Ces chiffres témoignent en outre de la valeur croissante des contrats signés par les collectivités.

	Collectivités	% dans l'ensemble
2004		
	Nombre de projets attribués	1
	montant	1,9
2005		

¹³ 87 projets lancés au 31 décembre 2010, sans prendre en compte les projets liés au photovoltaïque avec notamment un fonds de 400 M€ dans la Région Languedoc-Roussillon. Le nombre des appels publics à concurrence (489 de 2004 à 2010) s'inscrit dans une nette croissance, passant de 91 à 138 de 2009 à 2010. Parmi ces derniers, la part des projets liés à l'environnement croît significativement, passant de 6 en 2008 à 23 en 2009 et enfin à 52 en 2010.

¹⁴ Les données ne sont pas disponibles pour l'ensemble des AAPC.

	Nombre de projets attribués	4	20%
	montant	309,8	15%
2006			
	Nombre d'attribués	16	62%
	montant	773	26%
2007			
	Nombre d'attribués	24	86%
	montant	804,1	32%
2008			
	Nombre d'attribués	13	52%
	montant	445,9	25%
2009			
	Nombre attribués	22	79%
	montant	1169,3 ¹⁵	80%
2010			
	Nombre attribués	4	80%
	montant	23,7	90%
TOTAL			
	Nombre attribués	84	59%
	montant	3527,7	29%

Il en découle la nécessité de disposer d'un cadre comptable permettant de rendre compte de ces engagements et de fournir les informations pertinentes aux différentes parties prenantes de l'information comptable publique locale.

2. Le nouveau cadre comptable

a) principes

Les PPP se déploient dans un cadre comptable bien peu satisfaisant. Il n'existait comme référence dans le cas français que le guide comptable des concessions – dépourvu de force réglementaire – dans la mesure où il n'avait pas fait l'objet d'une approbation formelle. En outre, ne s'applique que de façon provisoire et pour le seul Etat, l'avis n°2007-01 du 21 décembre 2007 du Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique relatif au traitement comptable des opérations de financement de biens nécessaires au service public, à leur construction, transformation ou exploitation. En l'absence d'une norme définitive, le Conseil de Normalisation des Comptes Publics (CNOCP), créé le 30 décembre 2008, travaille toujours pour l'heure à la construction d'une norme.

Bien que les engagements, pris dans le cadre de contrats à long terme, étaient déjà généralement retraités par les agences de notation financières pour jauger de la qualité de signature des

¹⁵ Impacts du Stade Vélodrome de Marseille, du Stade de Lille, des contrats de traitement des déchets du Pays de Caux et du Haut-Débit des Hautes Pyrénées

collectivités publiques concernées, les modifications issues des arrêtés de décembre 2010 vont dans le sens d'une plus grande transparence de l'information comptable délivrée aux différentes parties prenantes¹⁶.

Comme nous le verrons dans notre troisième partie, les principes guidant les nouvelles modalités de reconnaissance comptable des engagements liés aux PPP sont en grande partie liés aux normes comptables internationales (IFRS), lesquelles promeuvent en matière de consolidation des actifs des critères fondés sur la notion de contrôle.

Dans le cadre d'une comptabilité publique traditionnelle, tenue sur la base des flux d'encaissements et de décaissements, l'impact des PPP était en grande partie occulté. Dans la mesure où la comptabilité ne rendait pas comptes des engagements, seuls les flux de paiements annuels de la collectivité apparaissaient dans les comptes. Le passage à une comptabilité de nature patrimoniale ne se traduit pas automatiquement par une parfaite reconnaissance des actifs et obligations liés aux PPP, comme en témoigna l'exemple britannique¹⁷. En effet, avant l'adoption des IFRS, le Royaume-Uni utilisait, pour établir sa comptabilité publique, des versions adaptées des UK GAAP reposant notamment sur le critère des *risques et récompenses* pour reconnaître un actif dans les comptes. Cette règle, utilisée notamment à l'origine pour les montages de crédit-bail, conduisait à consolider l'actif – et les dettes correspondantes – dans les comptes du contractant qui supportaient la plus grande part des risques liés à ce dernier ou qui bénéficierait le plus des gains associés à ce dernier.

Les principaux risques pris en considération étaient le risque de demande et le risque de valeur résiduelle (à l'issue du contrat). Cependant, cette règle conduisait souvent à une déconsolidation des comptes publics. Non seulement la quantification des risques revêt parfois une dimension discrétionnaire mais la tentation pouvait être forte pour jouer sur l'allocation (ou la quantification) des risques marginaux (autour du seuil des 50%) pour aboutir à une éventuelle déconsolidation.

Si le critère des risques et récompenses est également utilisé par Eurostat pour l'établissement des comptes publics au sens de Maastricht, il a été rejeté par l'IASB, en charge de l'établissement des normes comptables privées internationales, dans la mesure où il avait conduit des firmes privées à opérer des choix comptables opportunistes pour ne pas consolider dans le bilan des actifs dont elles assumaient pourtant le contrôle économique¹⁸. Le contrôle constitua donc le critère retenu par les interprétations des normes IFRS, les IFRIC¹⁹.

A ce titre, les britanniques eux-mêmes abandonnèrent dans le cadre de leurs directives comptables applicables aux organisations publiques le critère des risques et récompenses pour adopter celui du contrôle²⁰. L'actif est consolidé dans les comptes publics et la dette

¹⁶ MAPPP, (2011), « Point sur les problématiques de comptabilisation des CP – Rappel des dernières évolutions intervenues depuis fin 2010 », MAPPP/11-08, 6p.

¹⁷ Marty F. et Voisin A., (2009), *op.cit.*

¹⁸ Heald D. and Georgiou G., (2010), *op. cit.*

¹⁹ Les IFRIC (publiées par l'International Financial Reporting Interpretation Committee) sont les directives d'interprétation des règles comptables IFRS. Ces interprétations visent à harmoniser les pratiques des entreprises et à résoudre certaines difficultés techniques.

²⁰ HM Treasury, (2009), *Financial Reporting Manual 2009-2010*.

correspondante y est reconnue dès lors que deux conditions sont réunies. En premier lieu, il est nécessaire que le contractant public régule ce que doit être le service rendu, quels sont ses destinataires et son tarif. En second lieu, il est requis que le contractant public soit le destinataire des intérêts résiduels liés à l'actif à l'issue du contrat.

Un tel choix – comme le souligne la Cour des Comptes britannique, le National Audit Office – a pour effet de conduire à une reconnaissance des nouveaux contrats de PPP dans les comptes publics et donc de prévenir le risque – pour ces derniers – que le choix du recours à une formule partenariale corresponde bien à un objectif de maximisation de la valeur pour le contribuable et non de déconsolidation comptable²¹.

L'intégration de la valeur de l'actif pour son coût total à un compte d'actif de la collectivité avec la reconnaissance d'un montant équivalent en dette publique (compte 1675) vise à donner une image plus sincère et fidèle de la situation des comptes de la collectivité. Jusqu'à présent, les opérations figuraient hors du bilan des collectivités locales et de leurs groupements. Les analystes financiers retraitsaient cette information en dette. Désormais, la valeur de l'actif, si elle n'a aucune dimension budgétaire figure au bilan du compte administratif. En d'autres termes, il s'agit de l'intégration de nouveaux principes dans l'information comptable délivrée par les collectivités mais non d'une modification affectant directement la comptabilisation budgétaire des contrats de PPP au sens d'Eurostat.

b) règles relatives à l'enregistrement

Avant l'entrée en vigueur des instructions budgétaires et comptables de décembre 2010, les redevances des CP, à la mise à disposition de l'ouvrage, étaient comptabilisées en crédit de paiement (engagement annuel) pour le paiement des parties de redevances correspondant aux coûts de fonctionnement et coûts de financement (part correspondant au paiement des intérêts) en charge (classe 6) et les coûts d'investissement en compte d'actif (classe 2). Le reste du contrat était comptabilisé en engagement pluriannuel en autorisation de programme et autorisation d'engagement (cf.infra). Le détail de ces engagements extra comptables figurait par ailleurs en annexe au compte administratif. Dans le même temps, la dette correspondant aux contrats de partenariat était inscrite dans les engagements hors bilan (comptes spéciaux de classe 8).

Depuis l'entrée en vigueur des instructions, il est requis d'inscrire à l'actif la valeur contractuelle du bien ou l'investissement initial auquel il convient d'ajouter les redevances représentatives des coûts d'investissement. La valeur totale est inscrite au compte 21. Au passif, il convient d'inscrire au compte 235 (compte créé) la part d'investissement déjà réglée et au compte 1675 qui

A partir du 1^{er} avril 2009, les comptes publics britanniques sont tenus conformément aux normes IFRS. En matière de PPP l'interprétation IFRIC 12, construite pour la comptabilisation des contrats de concession chez les opérateurs privés, est appliquée en miroir pour le contractant public.

²¹ "Appropriate challenges should make sure that decisions are taken on value for money criteria, rather than accounting treatment reasons. Under the accounting rules until April 2009, there was an incentive to use PFI as most projects did not appear on departmental balance sheets and were excluded from calculation of national debt [...] From April 2009, the public sector has adopted IFRS to produce their accounts, and, as a result, the majority of PFI projects are now included within the balance sheets of individual bodies".

National Audit Office, (2011), *Lessons from PFI and other projects*, HC 920, session2010-2012, April, 31p.

désormais enregistre les dettes afférentes aux contrats de partenariat public-privé (PPP) lorsqu'à la date de mise en service du bien, la part investissement n'a pas encore été intégralement versée, c'est-à-dire, la part d'investissement restant à payer. La soulte éventuelle est comptabilisée au compte 13. Enfin, il est également possible de prévoir un amortissement progressif de l'actif.

De plus, l'instruction crée une annexe n° 53 intitulée Fiche d'écriture — Acquisition d'une immobilisation par voie de contrat de partenariat public-privé.

Ensuite, à l'instar de ce qui était pratiqué auparavant, la rémunération annuelle du partenaire privé se fait par l'intermédiaire du compte 611 pour la part fonctionnement et 6618 pour la part financement.

Pour aller plus loin, il est à noter qu'une éventuelle mise en œuvre dans le cas français des propositions de l'IPSASB pourrait se traduire par des enregistrements différents selon que les contrats prennent la forme de délégations de service public ou de contrats de partenariats ou assimilés.

En effet, deux modèles de comptabilisation sont proposés, correspondant aux deux logiques distinguées par le rapport IGD, le « contrat économique complet », dans lequel une mission globale est dévolue à un prestataire en contrepartie du paiement d'un *loyer* par le contractant public, et le « contrat économique incomplet » par lequel le contractant public transfère au prestataire le droit d'exploiter contre rémunération un actif. Le premier correspond au modèle de l'actif financier. Dans la mesure où les paiements proviennent essentiellement de paiements directs de la personne publique contractante, les contrats de partenariats et assimilés rentreraient dans ce cadre. L'autorité contractante doit alors inscrire à son passif une dette irrévocable correspondante à ses engagements de décaissements et inscrire en contrepartie, à l'actif la valeur du bien, sur lequel elle exerce un contrôle. Le second modèle est celui de l'actif incorporel. Les contrats de délégation de service public seraient alors traités selon ce cadre du fait de l'origine des paiements adressés au contractant. La principale difficulté tiendrait alors – dans ce cas de non reconnaissance de l'actif dans les comptes de collectivité - à la question de son transfert à l'issue du contrat.

3. Mise en perspective

a) Une réglementation qui dépasse le seul périmètre des collectivités territoriales et qui s'inscrit en cohérence avec les dernières évolutions des normes comptables internationales publiques

Les règles de comptabilisation applicables par les collectivités territoriales ne sont pas les seules à avoir été modifiées. Il en va de même pour l'Etat.

La nouvelle réglementation applicable aux contrats de partenariat de l'Etat et des collectivités territoriales s'inscrit en cohérence avec les évolutions des normes comptables internationales, qu'il s'agisse de celles applicables aux entreprises privées ou de celles afférentes au secteur public. D'une part, le fondement de la consolidation dans le cadre de la nouvelle réglementation applicable aux contrats de partenariats conclus par l'Etat repose sur l'analyse du contrôle, à l'instar des dernières prescriptions des normes comptables internationales, Le critère des risques et récompenses, tel qu'il prévalait par exemple au Royaume-Uni, pour la version adaptée aux comptes publics des UK GAAP, est abandonné au profit de celui du contrôle, critère porté par les normes IFRS. D'autre part, la distinction opérée par l'IFRIC 12 entre le modèle de l'actif incorporel (conduisant à consolider le contrat dans les comptes de la personne privée) et le modèle de l'actif financier (conduisant à déconsolider le contrat dans les comptes de la personne privée) ouvre d'intéressantes perspectives en matière de comptabilisation des PPP au sens large, ouvrant, la possibilité, comme nous venons de le voir, d'une distinction entre le traitement comptable des contrats de partenariats et assimilés d'une part et contrats de délégation de service public d'autre part.

a. 1. Une convergence des normes comptables nationales et internationales autour de la notion de contrôle qui remplace le risque comme déterminant de la consolidation des contrats de partenariat.

S'agissant en premier lieu des contrats de partenariats conclus par l'Etat, la Norme n°6 du recueil comptable de l'Etat et la norme IPSAS sur les immobilisations corporelles l'Etat inscrivent le bien au patrimoine s'il en contrôle le droit et les conditions d'utilisation. Le principe de consolidation est donc celui du contrôle. Deux critères permettent de caractériser ce dernier. Il s'agit respectivement de la maîtrise des conditions d'utilisation de l'actif et de celle du potentiel de service et / ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation²².

Cette convergence vers le critère du contrôle témoigne d'un très net progrès vis-à-vis des critères initialement mis en place par Eurostat en 2004 pour prévenir les tendances à la déconsolidation des contrats de PPP²³. Ces critères, fondés sur l'analyse de la répartition des risques appréciée *in concreto* dans chaque contrat, n'ont pu en fait contrecarrer les effets des arbitrages en faveur de montages déconsolidants de la part d'autorités publiques soucieuses de ne pas traduire l'impact de leurs investissements dans leurs comptes.

Cette prescription des normes comptables de l'Etat est conforme à la comptabilité internationale publique : la prise en compte du contrôle se retrouve également dans les normes comptables IFRS désormais appliquées pour les comptes publics britanniques et au projet de norme de l'IPSASB sur les SCA (Service Concession Agreements) (elle-même fondée sur l'interprétation

²² Des critères additionnels peuvent être mis en œuvre : l'impossibilité pour l'opérateur de vendre ou de donner en garantie l'équipement, l'occupation du domaine public, la détermination des caractéristiques essentielles de l'équipement, la gestion du service public ou encore l'encadrement du revenu tiré de l'équipement.

²³ Marty F., (2007), « Partenariats public-privé, règles de discipline budgétaire, comptabilité patrimoniale et stratégies de hors bilan », *Document de travail OFCE*, n° 2007-29, octobre, 48p.

Kirat T. et Marty F., (2007), « Les enjeux comptables et budgétaires des PPP », *Pouvoirs Locaux*, n° 74 – III, septembre, pp.59-64.

IFRIC 12 des IFRS adoptée en novembre 2006)²⁴. Les travaux de l'IPSASB sur la comptabilisation des SCA débutèrent en juillet 2007 avec la publication d'un document exploratoire qui servit de base au document de consultation publié en mars 2008. Ce dernier conduisait à proposer une comptabilisation par le contractant public « en miroir » de celle opérée par son co-contractant privé.

Cette optique conduisait donc à substituer le critère du contrôle à celui des risques et récompenses ; sa mise en œuvre nécessitait donc de définir les critères du contrôle, le périmètre couvert et la terminologie retenue. La norme définitive, résultant des échanges avec les parties intéressées, devrait être présentée en septembre 2011.

a. 2. La distinction opérée par l'IFRIC 12 entre le modèle de l'actif incorporel (dé consolidant) et le modèle de l'actif financier renvoie à la distinction entre contrat de concession et contrat de partenariat.

L'IFRIC impose au contractant privé de consolider les actifs dans ses comptes dès lors qu'il apparaît qu'il en détient le contrôle économique. Deux possibilités d'enregistrement lui sont offertes. La première, dite du modèle de l'actif incorporel, correspond aux contrats de concession. Il s'agit de la situation dans laquelle les paiements proviennent des usagers du service et que le risque est pour tout ou partie garanti par le concédant. Le contractant privé détient un actif incorporel, un droit de recevoir des paiements émanant de la personne publique. La seconde solution est celle de l'actif financier est correspond plus au modèle du contrat de partenariat. Le contractant privé reçoit dans ce cas de figure des paiements directs du contractant public. Le contractant privé est réputé détenir une créance sur sa contrepartie publique. Ce dernier doit alors enregistrer la dette à son passif.

L'IFRIC 12, en vigueur au niveau européen depuis 2009 considère donc les contrats de partenariats et assimilés comme des contrats de prestations effectuées par le contractant privé au profit d'une personne publique qui exerce un contrôle sur ces dernières. La consolidation comptable est alors nécessaire, à l'inverse des montages de nature concessive dont la logique est moins celle d'un achat de prestations qu'un transfert de droit d'exploiter un service donné à destination de tiers.

A ce titre les arrêtés du 16 décembre 2010 visent à intégrer dans les règles comptables appliquées aux collectivités territoriales les principes applicables aux entreprises privées et à la comptabilité générale de l'Etat. Il s'agit donc d'une indispensable harmonisation²⁵ entre ces différents cadres comptables. Les arrêtés constituent à cet aune un réel progrès plus que jamais nécessaire pour accroître la transparence des décisions publiques et en faciliter l'évaluation, en l'attente de l'édiction d'une norme définitive par le CNOCP.

b) Ces nouvelles règles comptables doivent s'accompagner d'inscriptions budgétaires qui prévoient et autorisent les engagements pluriannuels liés aux contrats de partenariat

²⁴ IPSASB, (2008), *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Agreements*, Consultation Paper, IFAC, mars, 70p.

²⁵ Réponse ministérielle à une question parlementaire adressée au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

L'insuffisance des règles comptables (et budgétaires ?) pour assurer la soutenabilité des engagements liés aux contrats de partenariat.

Cependant, la maîtrise des risques afférents à l'engagement dans des contrats de PPP ne se limite pas à la seule dimension comptable. Il convient également de mettre en exergue les dimensions budgétaires²⁶ dès lors que les informations comptables ne peuvent pas renseigner directement sur la soutenabilité intertemporelle des engagements souscrits. Dans la mesure où les contrats de partenariat représentent des engagements de long terme, le traitement budgétaire de ces contrats doit être nécessairement pluriannuel.

Au-delà des obligations législatives en matière d'informations à renseigner dans les documents budgétaires, le vote d'autorisations de programme (AP) et d'autorisation d'engagements (AE) est recommandé.

En application des articles L.2313-1, L.3313-1, et L.4313-2 du Code général des collectivités territoriales, les communes de plus de 3 500 habitants, les départements, et les régions, ont l'obligation d'assortir leurs documents budgétaires de deux annexes, l'une retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité au titre du contrat de partenariat, l'autre retraçant la dette liée à la part investissements du contrat. Compte tenu du nombre d'informations contenues dans les documents budgétaires, on peut estimer que ces dispositions introduites par l'ordonnance du 18 juin 2004 (article 17) et la loi du 28 juillet 2008 (article 34) sur les contrats de partenariat ne sont pas suffisantes afin d'apprécier la soutenabilité et de garantir la transparence sur les engagements liés aux contrats de partenariat.

Cette inscription dans les annexes budgétaires doit donc être complétée par le vote d'AP et d'AE.

Dans ses commentaires sur les arrêtés, la MAPPF souligne ainsi dans ses commentaires sur les arrêtés précités de décembre 2010, qu'il est souhaitable que l'engagement pluriannuel pris par la collectivité territoriale au titre d'un contrat de partenariat s'accompagne du vote par l'assemblée délibérante « d'une autorisation de programme correspondant à la rémunération de la part investissement réalisé par le tiers, et d'autorisations d'engagement pour les parties correspondant à la rémunération imputée en section de fonctionnement » et ce par l'intermédiaire de deux annexes, l'une 'retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité au titre du contrat de partenariat et l'autre retraçant la part liée aux investissements'. Ce commentaire s'inscrit dans la continuité de la réglementation antérieure aux arrêtés de décembre 2010 : l'annexe 3 de la circulaire du 29 décembre 2005 recommandait déjà que l'engagement pluriannuel pris par la collectivité au titre d'un contrat de partenariat se traduise par le vote d'une AP concernant la rémunération correspondant à l'investissement réalisé par le tiers. De même, il était recommandé que la part de la rémunération imputée en section de fonctionnement fasse l'objet du vote d'une AE.

²⁶ Pour une synthèse des enjeux budgétaires (au niveau étatique), voir Posner P., (2008), « Les partenariats public-privé : le rôle du budget », OCDE, GOV/PGC/SBO(2008)6, juillet, 28p.

Au niveau de l'Etat, une circulaire du 14 septembre 2005 a obligé les ministères à couvrir par de telles AE, le coût d'investissement (coût de construction et coûts annexes dont frais financiers) et le dédit éventuel.

Notons en outre que le passage d'une logique de risques et récompenses à une logique de contrôle induit une difficulté additionnelle en matière d'articulation entre la comptabilité patrimoniale et la comptabilité budgétaire au sens de Maastricht, telle qu'elle est contrôlée par Eurostat. En effet, celle-ci demeure établie sur la base des risques et récompenses. Conformément aux règles édictées en 2004, une entité publique doit consolider un contrat de PPP dans ses comptes si elle supporte le risque de construction mais aussi l'un des deux risques suivants parmi le risque de disponibilité et le risque de demande²⁷. Ce critère – et les modalités de contrôle de sa mise en œuvre – a significativement aidé certaines collectivités publiques dans leurs souhaits de déconsolider leurs contrats de PPP.

c) Une évaluation des intérêts pratiques de cette nouvelle réglementation pour la gestion de la dette associée à ces contrats pour les collectivités territoriales et des points en suspens.

Au-delà des progrès en termes de sincérité comptable qui doivent être complétés par un traitement budgétaire adéquat, il faut souligner l'intérêt pratique que revêt cette nouvelle réglementation en matière de gestion de la dette associée à ces contrats au sein de la personne publique.

Antérieurement à cette nouvelle réglementation, l'inscription de la dette dans les bilan du cocontractant privé ne permettait pas aux collectivités de mettre en place directement des opérations tels que des *swaps*²⁸ car la dette ne faisait pas partie du notionnel sur la base duquel elles sont autorisés à mettre en place ces opérations conformément à la circulaire du 25 juin 2010 (qui remplace la circulaire du 15 septembre 1992) relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

Cette impossibilité était à la fois source de complexité et de surcoût : la collectivité territoriale dépendait de fait de la banque du cocontractant pour le passage d'un taux indexé à un taux fixe, entraînant un surcoût à cause de la marge prise par cette banque (estimée entre 15 et 20 points de base) sur le *swap*²⁹, plus élevée celle qui est prise lorsque la banque peut directement conclure ces opérations.

L'inscription de la dette dans le bilan de la personne publique serait donc de nature à supprimer les difficultés liées à la gestion de la dette associée aux contrats de partenariats en ne rendant plus nécessaire l'intermédiaire de la banque du cocontractant pour cette gestion.

²⁷ Eurostat, (2004), Long Term Contracts between Government Units and Non-Government Partners (Public-Private Partnerships), Luxembourg

²⁸ Contrats financiers par lesquels deux parties s'échangent des flux financiers en fonction d'un échéancier défini *ex ante*. Ces contrats peuvent porter sur des créances, sur des devises ou sur des taux.

²⁹ Klopfer M. (2011), « Mode d'emploi financier du PPP : Evaluation, dialogue, et vie du contrat », Fiche Technique A, La lettre du financier territorial, avril 2011.

Il n'en demeure pas moins que l'ensemble des questions relatives à la comptabilisation des PPP n'est pas réglé par ces nouveaux arrêtés. Deux questions peuvent en effet être mises en exergue. Une première porte sur le périmètre d'application même de la nouvelle réglementation. Est-il suffisant de limiter ce dernier aux seuls contrats de partenariats alors que des montages tels les crédits-bail de nature fiscale induisent de mêmes problématiques en matière de consolidation ? La seconde question porte sur le futur avis du CNOCF relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats de concession et de partenariats. Les commentaires apportés par ce dernier au projet de norme de l'IPSASB relatif aux SCA (*service concession agreements* – ED 43) témoignent des réticences vis-à-vis des modalités de traitement des contrats de concession. L'un des points d'achoppement principaux tient à la reconnaissance – dans le modèle de l'actif incorporel – d'un passif en contrepartie d'un actif concédé, même en l'absence de paiement direct de la personne publique³⁰.

Suivant le rapport de l'IGD, l'avis du CNOCF pourrait aller dans le sens d'une comptabilisation au bilan de la personne publique si elle exerce un contrôle sur les services rendus par l'actif en cause et si les droits et obligations afférents à ce dernier lui sont transférés en fin de contrat. S'il est possible d'estimer de façon robuste les coûts liés à cet actif, il serait inscrit en immobilisation corporelle à la date à laquelle la personne publique en obtient le contrôle.

Une logique de contrôle de l'efficacité de la dépense publique encore plus peut être qu'une logique de prévention des stratégies de hors bilan. En effet, il s'agit également de mieux apprécier le volume des engagements et donc les risques de défaut ; un lien serait possible à établir avec les questions relatives à la notation de la dette des collectivités publiques. Il s'agirait donc, conformément à la logique introduite par les IFRS (dans le privé mais pas seulement cf. RU et IPSAS) de renseigner les apporteurs de ressources externes sur la capacité de l'entité publique à faire face au service de sa dette. La traduction des engagements liés aux PPP dans les comptes traduit bien la montée en puissance d'une partie prenante bien particulière³¹ mais en l'occurrence l'information délivrée va également dans le sens des besoins des autres (contribuables, électeurs etc...)³². Les progrès de la nouvelle réglementation en termes d'information concernent en effet en premier lieu le citoyen et contribuable : les analystes des comptes des collectivités et les agences de notation n'avaient pas attendu les arrêtés de décembre 2010 pour consolider les engagements liés aux contrats de partenariat dans la dette des collectivités.

L'efficacité relative du nouveau cadre comptable des PPP peut également être questionnée. Nous avons vu que la comptabilité de flux était inopérante pour contrôler les risques de recours sous-optimaux aux PPP et que même en matière de comptabilité d'engagements, le critère des risques et récompenses prêtait le flanc à des arbitrages opportunistes. Si le critère du contrôle – issu des IFRS et qui sous-tend les arrêtés de décembre 2010 – permet effectivement de palier quelques-uns des risques d'usages opportunistes aux PPP, il convient de garder présent à l'esprit que

³⁰ Lebrun J.-L., (2011), *op. cit.*

³¹ Kirat T. et Marty F., (2009), « Système d'information comptable de l'Etat et contrôle de l'exécution des contrats publics », Document de travail OFCE, n° 2009-10, avril, 33p.

³² Wynne A., (2004), "Public Sector Accounting : Democratic Accountability or Market Rules", *Public Money and Management*, vol.24, n°1, pp.5-7.

comme tout critère de consolidation il peut donner lieu à des arbitrages de la part de contractants plus soucieux de déconsolider un engagement donné de leurs comptes que de réaliser un usage optimal des deniers publics.

Sachant que nul cadre comptable ne peut écarter de tels risques, l'une des meilleures solutions pour donner une image fidèle, régulière et sincère de l'actif et des engagements de la personne publique considérée demeure non seulement dans l'obligation faite en annexe de rendre compte de l'ensemble des contrats de long terme conclus avec des sociétés projets dans le cadre des contrats de PPP, mais surtout le vote d'AP et d'AE.