

Aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP

Lisibilité & Comparabilité



Commission présidée par Jean-Louis LEBRUN

Rapporteurs : Edouard SALUSTRO, Charles-Antoine GAUTIER et Pierre VAN DE VYVER

Juin 2011



INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE

avec la participation de  Academie
SCENCES TECHNIQUES COMPTABLES FINANCIERES

Président : Jean-Louis LEBRUN

***Commission de réflexion sur les
Aspects économiques et comptables
des investissements dans les PPP***

Lisibilité & Comparabilité

Rapporteurs : Edouard SALUSTRO, Charles-Antoine GAUTIER et Pierre VAN DE VYVER

SOMMAIRE

PRÉFACE	4
RÉSUMÉ	6
EXECUTIVE SUMMARY	9
INTRODUCTION	11
GLOSSAIRE	14
I. ÉCONOMIE ET TYPOLOGIE DES CONTRATS - ENJEUX COMPTABLES	16
1. Spécificités des fondements économiques des PPP	17
2. L'approche juridique.	18
2.1. La France, berceau des PPP contractuels avec trois familles de contrats	18
2.2. L'Union européenne, nouveau cadre harmonisateur avec deux familles de contrats : les concessions et les marchés publics	19
2.3. L'approche internationale	20
2.4. Synthèse des approches juridiques	21
3. Les approches comptables.	22
4. Conclusions.	24
II. POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES ÉTATS MEMBRES À L'ÉGARD DES PPP CONTRACTUELS	26
1. L'état du développement des PPP contractuels	27
2. La gouvernance des PPP contractuels	28
3. Le financement des PPP contractuels	29
4. Réglementation comptable	31
4.1. Les règles de l'European system of Account (ESA)	31
4.2. Les normes IFRS	32
4.3. Les normes de l'IFAC	32
5. Les éléments à prendre en compte pour favoriser l'essor des PPP contractuels	34
III. SUIVI PHYSIQUE ET PATRIMONIAL DES OUVRAGES GÉRÉS DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ CONTRACTUEL	42
1. L'inventaire – un enjeu majeur pour les autorités organisatrices du service public et leurs exploitants ..	43
1.1. Une réglementation et des normes comptables applicables très strictes	44
1.2. Des obligations réglementaires en matière de suivi et de contrôle du patrimoine	44

2. Des difficultés opérationnelles observées en pratique	46
2.1. Pour les opérateurs privés : une approche souvent hétérogène des enjeux du suivi patrimonial des ouvrages	46
2.2. Pour les personnes publiques : un suivi perfectible tant des actifs que des passifs spécifiques	46
3. Quelques pistes de réflexions pour améliorer les suivis physique et comptable des biens	47
3.1. L'inventaire physique : un outil contradictoire garant du maintien du potentiel des services	47
3.2. Le suivi comptable : un outil de valorisation du patrimoine public	47
IV. ASPECTS ÉCONOMIQUES ET COMPTABLES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉS CONTRACTUELS	49
TRAITEMENT COMPTABLE DES PPP CONTRACTUELS	50
PROPOSITIONS	54
1. Relatives au traitement dans les comptes consolidés de l'opérateur selon le référentiel IASB	54
2. Relatives au traitement dans les comptes individuels de l'opérateur	54
3. Relatives au traitement dans les comptes de l'autorité publique (Etat)	55
4. Relatives au traitement dans les comptes des collectivités locales	56
5. Relatives aux règles fiscales applicables et à leur évolution en fonction de l'évolution du référentiel comptable	57
ANNEXES	58
1. Synthèse d'IFRIC 12	58
2. Synthèse d'IAS 17	62
3. Projet de refonte de la norme IAS 17	65
4. Synthèse de l'exposé sondage 43 de l'IPSAS board	69
5. Principes français applicables à la comptabilisation des concessions	72
POINT SUR LES PROBLÉMATIQUES DE COMPTABILISATION DES CP DANS LES COMPTES PUBLICS	78
MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	82
PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES	84

PRÉFACE

La gestion contractuelle des services d'intérêt général est au cœur des débats sur la modernisation des gestions publiques. Au moment où les dépenses publiques atteignent 56% du PIB sans avoir cessé d'augmenter depuis les années 60, où elles ne représentaient que 35%, il faut s'interroger sur les modes d'action des autorités publiques autant que sur le périmètre des interventions publiques.

Force est de constater qu'une part significative des dépenses publiques est liée à l'efficacité des modes de gestion : couverture complète des coûts et performance des facteurs de production. L'analyse des sous-jacents économiques des gestions contractuelles est une des voies, à la fois pour aider à la mise en place de mécanismes générateurs d'efficacité et pour clarifier l'organisation de la chaîne des acteurs, depuis le décideur politique jusqu'au comptable de l'opérateur.

Depuis 1975, peu a été fait pour nourrir cette réflexion que les chercheurs et l'Institut de la Gestion Déléguée n'ont cependant pas perdue de vue. Comment organiser des systèmes d'information et d'évaluation cohérents avec des règles de gestion qui rendent les acteurs pleinement et durablement responsables ?

L'harmonisation des conditions de compétition entre les modes de gestion n'est que très partielle¹. Les effets économiques de la dépense sont fréquemment altérés en cas de gestion publique directe². Le coût de la dette publique directe est notamment sous-évalué car supposé à risque de défaut très faible, voire inexistant.

En cas d'intervention directe, les décideurs publics ne sont pas tenus d'intégrer dans les coûts la couverture complète des risques ou la totalité des charges induites présentes et futures, pas plus que les pertes de recettes fiscales.

Tout ceci pour dire que la gestion publique reste par nature insuffisamment responsabilisée, que son évaluation, trop rare, n'a que peu d'effet direct sur les responsables et qu'enfin la méconnaissance des coûts complets lors de l'engagement des opérations entraîne une augmentation mécanique, récurrente et mal anticipée des dépenses publiques.

Y-a-t'il une solution à travers le recours aux PPP contractuels pour établir et garantir une gestion publique plus rigoureuse, plus durable et plus lisible par l'ensemble des parties prenantes et des citoyens ? Les autorités publiques comme les citoyens, en passant par les entreprises partenaires, ont besoin de traduire ces activités essentielles en chiffres déterminant les équilibres financiers entre les acteurs : tarifs, salaire, dette, capital, patrimoine... Le rôle des comptables est essentiel dans cette entreprise.

C'est dans ce contexte que l'Institut du Benchmarking, en collaboration avec l'Académie des sciences comptables a souhaité, dès 2009, mener un travail de comparaison européenne sur le traitement comptable et financier des partenariats publics-privés. C'est en partenariat avec l'IGD qu'ils sont convenus de mener ensemble ce travail, le premier du genre dans un tel format, constatant que les sujets d'intérêt commun des professionnels et praticiens qui composent ces trois lieux de réflexion, sont nombreux. En effet, le constat fait par l'IGD, l'Académie des sciences comptables et l'Institut du Benchmarking a été celui d'une véritable urgence en la matière : le cadre législatif français s'est considérablement enrichi en quelques années et l'Europe a clairement annoncé qu'elle faisait des partenariats publics-privés une priorité politique. Au-delà de ce cadre légal, les contraintes de gestion des finances publiques, la volonté de limiter l'endettement des Etats et des collectivités doivent se combiner avec un appétit croissant de nos concitoyens pour les services publics et les infrastructures.

Pour aller plus avant dans la mise en œuvre des PPP contractuels permettant de répondre à ces attentes, il semblait indispensable de disposer rapidement d'un corps de doctrine rénové permettant de traiter l'ensemble des enjeux comptables et financiers soulevés par les différentes formes de PPP existants. Le présent guide et les propositions novatrices qu'il contient sont le fruit des travaux accomplis par l'Académie des sciences comptables, l'Institut de la Gestion Déléguée et l'Institut du Benchmarking.

Que les utilisateurs futurs de ce guide, bâti à leur attention par ses auteurs que nous remercions, en particulier Jean-Louis Lebrun rapporteur de la Commission, pour la qualité du travail mené, prennent plaisir à l'utiliser et à s'en servir comme d'une référence pour nourrir leur action et leur réflexion dans le champ des PPP, notamment dans leurs dimensions financière et comptable.

Claude MARTINAND
*Président de l'Institut
de la Gestion Déléguée*

Edouard SALUSTRO
*Président de l'Institut
du Benchmarking*

William NAHUM
*Président de l'Académie des sciences
techniques comptables et financières*

¹ Rapport IGD par Christian Babusiaux et Claude Lucas de Leyssac, « Régie, marché, partenariat, délégation – Quelle compétition pour l'amélioration du service public », La documentation française, Paris, 2005.

² Rapport IGD par Christian Saint-Etienne et Vincent Piron, « Les partenariats public-privé, leviers pour l'investissement, l'activité et l'emploi », La documentation française, Paris, 2006.

RÉSUMÉ

La première partie du rapport a pour ambition de proposer une méthodologie afin de définir et de caractériser les contrats de partenariat public-privé au niveau international, en se libérant des spécificités et particularismes qui ont pu être développés dans chaque pays.

Le groupe de travail constate que le recours accru à ces contrats pour des projets d'envergure internationale renforce le sentiment du besoin d'harmonisation.

En effet, l'existence d'une définition unique des contrats de partenariat public-privé, reconnue au niveau international, serait le préalable afin de clarifier et de sécuriser :

- la construction juridique de ces contrats ;
- la déclinaison de ces contrats sur le plan comptable ;
- les modalités de financement des projets s'inscrivant dans des contrats de type partenariat public-privé.

Pour atteindre cet objectif, le groupe a procédé à une analyse des contrats de partenariat public-privés existant de par le monde, en s'intéressant dans un premier temps à ceux couramment utilisés en France.

Rappelons à ce titre que la France, berceau historique des contrats de type partenariat public-privé, distingue **3 grandes catégories** : les délégations de service public (DSP), les contrats de partenariat et les contrats qui leurs sont assimilables (CPA) et des marchés publics globaux. Chacune de ces catégories intègre des contrats ayant leurs caractéristiques propres. Le groupe de travail constate ainsi que la panoplie française des contrats de partenariat public-privé s'est considérablement complexifiée ces dernières années.

Dans un deuxième temps, le groupe de travail s'est penché sur les travaux réalisés par l'Union européenne afin de définir le régime applicable aux **concessions** (concessions de travaux et/ou de services) d'une part et aux **marchés publics** (contrat global avec financement) d'autre part. Le groupe de travail constate que la typologie proposée à ce jour par l'Union européenne a le mérite d'être simple et claire en distinguant deux catégories.

Le groupe de travail s'est concentré sur l'approche internationale des partenariats public-privé contractuels. Il en ressort que les caractéristiques des contrats conclus dans le cadre de projets internationaux sont d'une grande diversité.

Néanmoins, deux grandes catégories semblent aussi se dessiner :

- **les contrats globaux** par lesquels l'opérateur assume généralement le risque de construction et d'exploitation de l'ouvrage au sens de la disponibilité (entretien, maintenance ...). La relation à l'utilisateur final n'est pas centrale et l'opérateur est généralement rémunéré directement par l'autorité publique (assimilables aux contrats de partenariat ou aux Build Operate Transfer).
- les contrats par lesquels l'opérateur obtient un « **droit d'exploiter l'ouvrage** » pour le compte de l'autorité publique afin d'organiser et de rendre le service directement aux utilisateurs-usagers. L'opérateur supporte les risques, notamment celui de demande, et se rémunère généralement en tout ou partie sur les usagers (assimilables aux contrats de concession).

Enfin, le groupe de travail s'est également appuyé sur les travaux des normalisateurs comptables internationaux.

Rappelons en effet que l'IASB, en publiant son interprétation IFRIC 12 « Accords de concession de services » et l'IPSASB, dont une consultation sur la comptabilisation des accords de concession chez l'autorité publique est toujours en cours, ont analysé les caractéristiques des contrats qu'ils souhaitaient faire entrer dans le champ d'application de leur interprétation et de leur norme.

Fort de ces analyses le groupe de travail présente les éléments clés qui selon lui devraient caractériser et structurer les partenariats public-privés au niveau international. Il constate que la passation et l'exécution de ces contrats est indissociable de l'organisation que l'autorité publique met en place pour les maîtriser dans la durée.

Dans sa deuxième partie, le rapport a pour objectif de présenter la position de l'Union européenne et de ses Etats membres vis-à-vis des contrats de partenariat public-privé.

Il ressort d'une manière générale que le secteur public est favorable à l'implication du secteur privé dans le financement et la gestion d'ouvrages dédiés à l'accomplissement de services publics ou de services d'intérêt général.

En effet, le secteur public cherche à maintenir ou à accroître la qualité des services publics en faisant bénéficier les usagers du savoir-faire du secteur privé, tout en privilégiant un équilibre maîtrisé des budgets et de l'endettement à long terme. Le recours à des contrats de type partenariat public-privé semble donc un bon moyen d'atteindre ces objectifs.

Toutefois, les Etats membres émettent également quelques réticences à utiliser ces contrats en raison principalement :

- du niveau insuffisant de liquidités et du manque de maturité des solutions proposées par les banques commerciales ;
- de la difficulté à maîtriser les aléas économiques et politiques pouvant influencer sur l'avenir du contrat et du coût élevé de la couverture de ces risques ;
- de l'obligation croissante de devoir intégrer les engagements financiers associés aux PPP au niveau de la dette publique.

Le constat actuel est que le volume d'activité des contrats de type partenariat public-privé varie largement selon les pays européens. Ainsi le Royaume-Uni, la France et le Portugal ont largement recours à ce type de contrats, alors que les pays tels que la Pologne ou la République Tchèque commencent leur apprentissage en la matière. Le recours croissant à ces contrats semble cependant être la tendance.

L'Union européenne, de son côté, s'investit également dans le développement des partenariats public-privés. Par l'intermédiaire de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), elle participe activement au financement des contrats de partenariat public-privés et a créé en ce sens un centre d'expertise des PPP (EPEC).

Ce centre a pour mission de recenser les meilleures pratiques au sein de l'UE et de participer à l'analyse des retraitements comptables de ces contrats au sein des comptes des Etats.

L'Union européenne souhaite encourager le développement des PPP. Elle estime en effet, qu'il s'agit d'un outil anti-crise d'importance. Elle considère cependant que son développement doit passer par la mise en place d'un cadre réglementaire clair et précis et par une mise en concurrence loyale permettant de garantir l'attribution des marchés en toute transparence.

La troisième partie de ce rapport met en lumière les enjeux liés au suivi physique et patrimonial des ouvrages gérés dans le cadre de contrats de partenariat public-privé.

Rappelons que l'autorité publique confie à l'opérateur la gestion d'ouvrages généralement complexes pour une durée déterminée. A ce titre, l'opérateur est régulièrement en charge de la réalisation des opérations d'investissement ou de gros entretien liés au renouvellement et au maintien du potentiel productif de ces ouvrages.

Rappelons également que la correcte conservation du patrimoine « public » afin de garantir la « continuité du service public », relève de la responsabilité de la personne publique. A ce titre il lui incombe de s'assurer que l'opérateur réalise sa prestation conformément au cahier des charges.

Ainsi les parties prenantes, afin de répondre à leurs obligations respectives, poursuivent un objectif commun :

- être à même d'apprécier la gestion patrimoniale et financière des ouvrages confiés dans le cadre de PPP ;
- contrôler la cohérence entre les inventaires physiques des biens et les éléments figurant dans la comptabilité de l'opérateur.

Pour autant, l'atteinte de ces objectifs est souvent rendue difficile. Les partenaires tant privés que publics font état de leurs difficultés à assurer un suivi fiable de ces ouvrages et, par conséquent, à produire une image fidèle de ce patrimoine.

De l'avis du groupe de travail, ces difficultés résultent principalement du manque de concertation entre les acteurs privés et publics, d'une part, et, d'autre part, de la séparation fréquente entre le suivi physique et le suivi comptable de ces ouvrages. L'objectif de cette troisième partie a été d'identifier les difficultés opérationnelles rencontrées par les parties (personne publique et opérateur privé) et de proposer des pistes de réflexion concrètes afin d'améliorer le suivi physique et comptable des biens gérés dans le cadre de partenariats public-privé.

Enfin, la quatrième et dernière partie du rapport a vocation à traiter le volet comptable des contrats de type partenariat public-privé.

Dans un premier temps, le groupe de travail a établi un panorama des textes comptables qui ont pu être publiés tant sur le plan international (IFRS) que national (principes français). Il a mis en exergue les difficultés rencontrées et le long processus parcouru avant la publication de textes sous le référentiel IFRS et rappelle que ce processus est toujours en cours au niveau national puisque les professionnels (tant côté opérateur que personne publique) sont toujours dans l'attente de la publication de textes de référence en la matière.

Le vide historique de réglementation comptable sur les contrats de type partenariat public-privé en France a conduit les préparateurs des comptes à s'appuyer sur d'autres textes pour justifier leurs choix comptables. Ainsi, des « pratiques comptables » différentes ont-elles vu le jour, certaines d'entre elles étant aujourd'hui communément admises.

Après un bref rappel des différentes approches comptables développées dans les textes actuellement publiés (IFRIC 12, IAS 17) ou en phase de projet (refonte d'IAS 17, ED 43) ou encore utilisés bien que non approuvés (guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975 ; pratiques de place), le groupe de travail a émis des propositions relatives au traitement comptable des contrats de partenariat public-privé dans les comptes individuels et consolidés des opérateurs et dans les comptes de la personne publique (État et collectivités locales).

EXECUTIVE SUMMARY

The first part of the report aims to put forth a methodology to define and characterize international public-private partnership agreements regardless of the specificities and particularities that may have developed in each country.

The working group established that an increased use of such agreements for projects of international scope reinforces the need for harmonization.

Indeed, having a definition of public-private partnership agreements recognized internationally appears as a prerequisite to clarifying and securing :

- the legal structure of such agreements ;
- the accounting principles to be used for such agreements ;
- the financing terms for projects bound by public-private partnership agreements.

To reach this objective, the group analyzed existing public-private partnership agreements around the world, with particular focus on those currently in existence in France.

First, it should be noted that France, the birthplace of public-private partnership agreements, distinguishes between **three main categories** : public service delegations, partnership agreements and agreements deemed equivalent, and global procurement agreements. Each one of these categories includes agreements that have their own characteristics. The working group has found that the range of French public-private partnership agreements has become very complex in the past few years.

Second, the working group turned its attention to work done by the European Union to define the framework applicable to concessions (concessions of work and/or services) on the one hand and procurement agreements (global finance agreements) on the other. The working group has found that the classification recently suggested by the European Union bears the qualities of being simple and clear as it distinguishes between two categories.

The working group focused on the international approach of

contractual public-private agreements. From this, it concluded that the characteristics of the agreements entered into in the context of international projects are very diverse; nonetheless, two main categories may be established:

- **global agreements** for which the operator generally accepts construction and operational, availability related risks (upkeep, maintenance etc.). The relationship with the end-user is not central and the operator is generally directly remunerated by the public authority (equivalent to partnership agreements or Build Operate Transfers).
- agreements through which the operator obtains a right to manage the structure on behalf of the public authority, to organize and provide the service directly to the users. The operator bears the risks, including that of demand, and is usually partially or entirely remunerated by the users (equivalent to concession agreements).

Lastly, the working group also relied on the work of the international accounting standard boards. It should be noted that the IASB, in its interpretation IFRIC 12, Service Concession Arrangements, and the IPSASB, whose consultation on the public reporting of concession arrangements is ongoing, have analyzed the characteristics of the agreements they wished to include in the scope of their interpretation and standards.

Based on these analyses, the working group hereby presents key elements that it feels should characterize and structure international public-private partnerships. It notes that the enactment and execution of these agreements is indistinguishable from the system set up by the public authority to review them in the long term.

In its second part, the report aims to present the position of the European Union and its member States on public-private agreements.

It generally appears that the public sector is favorable to an involvement of the private sector in the financing and

management of work dedicated to the providing of public services or services of general interest.

Indeed, the public sector is looking to maintain or increase the quality of public services by offering private-sector know-how to its users, while putting emphasis on balanced budgets and controlling its long-term debt. Having recourse to public-private partnership agreements seems a good way to reach these objectives.

Nevertheless, member States still hesitate to enter into such agreements for the following main reasons:

- insufficient liquid assets and the lack of maturity of the solutions offered by commercial banks ;
- a difficulty in fully controlling the economic and political hazards that could affect the agreement's future and the high cost of hedging these risks ;
- an increasing obligation to include financial commitments associated with PPPs in the national debt.

As it stands, the volume of public-private partnership agreement activity varies greatly from one European country to another. Thus, the United Kingdom, France and Portugal often use this type of agreement, while countries such as Poland or the Czech Republic are only beginning to learn more about them. However, the increasing use of these agreements seems to be a trend.

For its part, the European Union is also investing in the development of public-private partnerships. Using the European Investment Bank (EIB) as an intermediary, the EU is actively participating in the financing of public-private partnership agreements and has created a PPP expertise center for this purpose (EPEC). The center's mission is to survey the EU's best practices and participate in the account restatement of these agreements within the States' accounts.

The European Union wishes to encourage the development of PPPs, which it views as important tools in a time of economic crisis. The EU feels, however, that they require a clear and precise regulatory framework and fair competition to guarantee agreements are awarded in all transparency.

The third part of this report sheds light on the issues tied to the physical and financial monitoring of works managed through public-private partnership agreements.

It should be reminded that the public authority entrusts the operator with the management of generally complex projects for a set period. As such, the operator is responsible for those investment or major maintenance operations that may be required to renew and maintain the capacity of these projects.

It is important to note that it is the public authority's duty to properly preserve "public" assets to guarantee the "continuity of public services". It must therefore ensure that the operator delivers his services in accordance with the tender specifications.

In order to meet their respective obligations, the participating parties must aim for a common goal:

- to be in a position to assess the financial management of the projects covered by the PPPs ;
- to ensure that the physical goods inventories and the operator's accounts match up.

That is not to say that reaching these objectives will be easy. Both private and public partners report difficulties in ensuring a consistent follow-up of these projects and, consequently, in providing an accurate accounting of these assets. In the working group's opinion, these difficulties are the result of a lack of coordination between the private and public partners on the one hand, and of the frequent disconnect between the physical and financial monitoring of these projects on the other hand. The goal of the third part of this report is to identify the operational difficulties met by the parties (public authorities and private operators) and to make concrete suggestions to improve the physical and financial monitoring of assets managed through public-private partnerships.

Finally, the fourth and last part of the report addresses the accounting aspect of public-private partnership agreements. The working group started by putting together a compendium of accounting texts published on both international (IFRS) and national levels (French principles). It highlights the difficulties encountered and the long process leading up to publication under the IFRS standard. It also reminds us that the process is still underway at the national level, since professionals (both operators and public authorities) are still waiting for the publication of reference works in this field.

The historical lack of financial regulation of public-private partnership agreements in France has led account preparers to rely on other documents to justify their accounting decisions. Thus, different "accounting practices" have taken shape, some of which have now been commonly accepted.

After a brief review of different accounting approaches that are either expounded in published texts (IFRIC 12, IAS 17), in their drafting phase (reworking of IAS 17, ED 43) or currently applied despite not having been approved (1975 concessionary companies' accounting handbook; commonly held practices), the working group has put forth some proposals regarding the reporting of public-private partnership agreements in operators' individual and consolidated accounts and in national and local public accounts.

INTRODUCTION

LES PPP, UN MODÈLE ANCIEN DE GESTION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC.

Depuis l'apparition des fermes fiscales et domaniales au Moyen-âge, la France a pratiquement tout inventé en matière de gestion déléguée et a progressivement codifié les règles d'affermage et les contrats de concession.

Après la centralisation par Sully de la perception des droits d'entrée et de sortie (ancêtre des droits de douane), Colbert constitue en 1680 la ferme générale pour établir un dispositif efficace de collecte de l'impôt permettant de maximiser les recettes de l'Etat.

Parallèlement, des mécanismes de type concession ou affermage ont été utilisés pour financer des travaux ou prestations collectives pour créer ou entretenir des ponts, quais, routes, remparts, halles et même des prisons.

En effet, dès cette époque, l'Etat avait conscience de ne pas disposer des ressources financières et humaines pour assurer le développement de ses infrastructures et la gestion de la dette publique était déjà un enjeu de gouvernement.

Au 18^{ème} et 19^{ème} siècle, une part considérable des travaux d'infrastructure lourde (chemin de fer, métro, échange public, eau et énergie) a été effectuée en s'appuyant sur des dispositifs juridiques de type concession, confortés par la loi de liberté de commerce et d'industrie votée sous la Révolution (les lois Le Chapelier et décret d'Allarde de 1791). Ceci est resté vrai pour des ouvrages aussi emblématiques que le tunnel sous la Manche, le viaduc de Millau, l'essentiel du réseau autoroutier ou encore les grands réseaux urbains. En réalisant chaque année un chiffre d'affaires relatif au domaine concédé dépassant les 100 Mds d'euros uniquement sur notre territoire, des grands groupes français privés et publics sont devenus des champions européens ou mondiaux en matière de construction / exploitation d'infrastructures (transport, énergie, eau, parkings...).

Ce modèle d'économie concessionnaire, s'appuyant sur un cadre juridique d'inspiration latine, a été largement exporté ou adapté pour assurer le financement ou l'exploitation de projets majeurs d'infrastructure de transport ou d'exploitation

de ressources naturelles (canal de Suez puis de Panama, concessions pétrolières irakiennes, Compagnie des Eaux de Beyrouth,...).

Beaucoup plus récemment des contrats reposant sur ces mécanismes de délégation avec ou sans transfert du droit d'exploiter le service public ont été développés dans plusieurs pays majeurs, essentiellement en Europe (Espagne, Portugal, Grèce) mais aussi en Amérique Latine. Parallèlement, la Grande-Bretagne, après une première période de privatisation dans les années 80, s'est appuyée, dans les années 90, sur les partenaires privés au moyen de contrats de PFI (Private Finance Initiative) pour prendre le relais de la gestion et du financement public tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

Cet essor a permis de développer une ingénierie financière et juridique adaptée à l'environnement économique anglo-saxon.

Bien que disposant d'un savoir-faire de gestion des missions de services publics, la France a souhaité redynamiser son développement territorial en se dotant d'un nouvel outil juridique (le contrat de partenariat) et remettre au goût du jour les délégations de services publics pour en faire des instruments efficaces de la relance économique au plan national et local.

Pour autant, les aspects économiques et comptables des partenariats public-privés restent peu ou mal maîtrisés :

- au plan économique et juridique, la réglementation et les pratiques sont diffuses et méconnues de nombreux acteurs publics ou privés ;
- au plan comptable, la réglementation nationale et la doctrine applicable restent limitées et anciennes. Quant à la réglementation au plan international, elle reste trop récente.

Les risques induits par cet environnement sont tels qu'ils peuvent constituer un handicap au développement économique de ces contrats, il est apparu important pour l'Institut de la Gestion Déléguée de rassembler les principaux acteurs économiques (publics et privés) et des experts pour réaliser une étude sectorielle.

Organisme indépendant à but non lucratif, l'Institut de la Gestion Déléguée est une fondation d'entreprise créée en 1996 dont la mission d'intérêt général est de promouvoir l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics, notamment lorsque leur gestion est déléguée.

La Fondation réunit, d'une part, les autorités organisatrices des services d'intérêt économique général qui peuvent en déléguer la gestion (l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics), d'autre part, les exploitants ou financeurs, partenaires privés ou publics et, enfin, les utilisateurs finaux (ou leurs représentants).

Dans un contexte économique complexe et d'évolution réglementaire élargissant sensiblement les possibilités de recours aux contrats de partenariat - nouvelle forme de PPP contractuels en droit français créée par ordonnance en date du 17 juin 2004 -, maîtriser les aspects économiques et comptables des différentes formes de partenariats public-privé constitue un enjeu majeur pour les acteurs économiques.

La promulgation de nouvelles lois depuis 2004 a renforcé le panel d'outils de gestion des missions de service public. L'ensemble de ces textes, préparés en amont par les travaux de l'IGD (notamment le groupe de travail sur la valorisation du domaine public présidé par Marceau Long ou celui sur l'harmonisation des conditions de compétition entre les modes de gestion présidé par Christian Babusiaux) rend nécessaire une clarification des enjeux pour une bonne adaptation des solutions techniques, comme y invite par ailleurs la note de méthodologie de l'Académie des Sciences Techniques Comptables Financières de mars 2008 sur la nécessité d'un benchmarking sur les aspects comptables des délégations de service public et des contrats de partenariats ou encore des contrats qui leurs sont assimilables.

Par ailleurs, la consultation en cours de l'International Public Sector Accounting Standards Board (communément dénommé IPSAS Board) sur le traitement, dans les comptes des autorités publiques, des contrats de partenariat, doit également conduire à préciser une méthodologie, des bonnes pratiques, des termes de référence qui permettent, à tout le moins, de stabiliser la situation en France tant, des opérateurs que celle des autorités concédantes, que l'on se place sous un angle aussi bien économique que comptable et même fiscal.

Dans ce contexte, le Club comptable des juridictions financières (Cour des Comptes et Cours Régionales des Comptes) et l'Institut de Benchmarking ont demandé à l'IGD de piloter une réflexion sur les aspects économiques et comptables des partenariats public-privé.

Pour mener à bien cette mission, l'IGD a décidé de s'appuyer sur une commission constituée pour la circonstance composée d'experts issus à la fois du secteur public et du secteur privé, cette commission a eu pour ambition de réfléchir à une meilleure lisibilité et comparabilité des traitements comptables des PPP en France et en Europe, progrès indispensable au développement des PPP dans le contexte actuel, caractérisé par des incertitudes et des disparités préjudiciables à la sécurité et à la confiance des acteurs.

Le but de ces travaux a consisté à faire émerger les difficultés liées aux traitements comptables, proposer des pistes de réflexion et d'amélioration, afin d'élaborer et diffuser par la suite un guide des bonnes pratiques destiné aussi bien aux opérationnels qu'à tous les autres acteurs publics et privés impliqués dans les PPP.

Ce faisant, les travaux menés ont permis d'identifier par la même occasion les dispositions normatives, légales ou réglementaires qui mériteraient d'être adaptées ou améliorées. Cette démarche se traduit donc par la mise en forme de propositions aux pouvoirs publics pour accroître l'efficacité économique globale des PPP dits contractuels, notamment dans leur dimension comptable. Ces questions sont en effet centrales dans le contrôle des PPP contractuels qui, par définition, laissent en tout ou partie le choix des moyens aux opérateurs mais doivent pouvoir faire l'objet d'une appréciation de performance globale par les pouvoirs publics qui les organisent.

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 dès lors que les obligations techniques contractuelles sont bien remplies. Ces réflexions concourent ainsi à inscrire la France parmi les pays leaders en matière de PPP.

La commission est présidée par Jean-Louis LEBRUN (Associé, ancien président du Conseil de Surveillance de Mazars) et composée notamment d'Edouard SALUSTRO (Président de l'Institut de Benchmarking), Charles-Antoine GAUTIER (Responsable du contrôle des concessions d'énergies de réseaux à la FNCCR), Bernard ZUBER (Conseiller Maître honoraire de la Cour des Comptes) et Pierre VAN de VYVER (Délégué général de l'IGD).

De nombreux autres spécialistes et personnalités sont membres de cette commission, afin de l'enrichir de toutes les compétences nécessaires.

Au regard des enjeux et des problématiques soulevées, la commission a constitué **quatre groupes spécialisés** afin de couvrir les différents thèmes qui composent l'étude :

- le premier a eu pour mission de préciser l'économie et la typologie des contrats objet des travaux ;
- le second visait à rechercher des convergences entre les pratiques européennes en matière de PPP ;
- le troisième a mené des réflexions sur la définition des liens adéquats à mettre en place entre la réalité physique des projets, l'identification et la qualification des biens, d'une part, et d'autre part, sa traduction comptable ;
- le quatrième tend à préconiser les traitements comptables harmonisés pour une meilleure comparabilité des projets ou des offres dans un cadre local ou international.

En vue de formuler les analyses et propositions propres à servir l'objectif de clarification et d'harmonisation des traitements comptables, le Président de la commission a procédé à des entretiens de type informatif avec les principaux acteurs impliqués dans les PPP sur la base de projets réalisés ou en cours de montage. Ces auditions (dont le contenu détaillé reste strictement confidentiel) ont contribué à enrichir le savoir commun des meilleures pratiques, à dégager une approche homogène et à amorcer l'évolution vers ces pratiques reconnues comme éléments de progrès.

Il est clairement ressorti de ces analyses les points suivants :

- un encadrement comptable pertinent est aussi nécessaire pour le progrès de l'analyse financière de la performance des missions de services publics. Les liens entre l'analyse des performances techniques et celles des performances financières deviennent possibles pour détecter les lieux de création de valeur et ceux qui le sont potentiellement.
- une bonne photographie des patrimoines matériels

et immatériels permet de croiser leur évolution avec la consommation des facteurs de production qui leurs sont consacrés. La comparabilité entre les différents modes de gestion s'en trouvera améliorée si ces méthodes sont généralisées. Il en va de la capacité des PPP contractuels à établir et garantir une gestion durable au service des utilisateurs, des citoyens et des autorités organisatrices.

Puissent les résultats des travaux présentés ci-après être utiles à tous ceux qui ont la responsabilité de concevoir, mettre en œuvre et contrôler les cadres réglementaires et les contrats de partenariat public-privé. L'objectif recherché est, en premier lieu, d'aider ceux en charge des aspects comptables mais plus largement financiers.

Parce que ces travaux ont intégré une recherche des fondements économiques des PPP, nous espérons également qu'ils contribueront à faciliter une meilleure compréhension entre les acteurs et à dégager une cohérence entre les différentes dimensions contribuant aussi à la réussite des objectifs poursuivis par ces mêmes parties prenantes.

Jean-Louis **LEBRUN**
Associé MAZARS

PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ CONTRACTUEL OU PPP-C :

(notion communautaire)

Définition communautaire pour désigner un accord de long terme entre les secteurs public et privé en vue de réaliser et de mettre à disposition un ouvrage ou un service. En droit français, les DSP (concessions, affermage et régie intéressée), les CP et les contrats assimilés (BEA, BEH et AOT) sont les principales formes de PPP contractuels.

Le PPP-C se caractérise par une globalisation des missions confiées au partenaire privé (financement, conception, construction, exploitation et maintenance) et par une répartition des risques au cœur de l'équilibre économique du contrat.

PARTENARIAT PUBLIC - PRIVÉ À RISQUES RÉPARTIS ET À PAIEMENT PUBLIC :

Au sens du présent document, cette dénomination regroupe principalement les montages de Private Finance Initiative (PFI) anglais, les Contrats de Partenariat (CP) tels que prévus par l'ordonnance du 17 juin 2004, les contrats assimilables aux contrats de partenariat.

CESSION DE CRÉANCE DAILLY ET AUTRES :

La loi Dailly permet à un débiteur (en l'occurrence le co-contractant privé) de céder au profit du prêteur (l'établissement finançant le contrat de PPP) des créances qu'il détient vis à vis d'un tiers (le co-contractant public). Cette cession peut être notifiée (auquel cas elle est opposable au tiers) et acceptée par le débiteur cédé (le co-contractant public) qui s'interdit alors de contester sa dette.

CONSEIL NATIONAL DE LA COMPTABILITÉ OU CNC :

Aujourd'hui regroupé avec le Comité de la réglementation comptable (CRC) pour représenter l'Autorité des Normes Comptables (ANC - nouvel organisme de normalisation comptable créé par l'ordonnance du 22 janvier 2009).

CONTRAT DE PARTENARIAT OU CP :

(notion française – au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004)

Contrat administratif par lequel une personne morale de droit public confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission

globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que toute ou partie de leur financement. Le recours à ce procédé contractuel est conditionné par la démonstration d'une situation d'urgence, de complexité ou d'efficacité économique.

DÉCONSOLIDATION / COMPENSATION DE LA DETTE :

En comptabilité, mécanismes consistant à réduire le montant du bilan, soit en décomptabilisant la dette, soit en compensant la dette avec un actif. Ces mécanismes ne sont autorisés qu'en application de règles comptables strictes.

DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC OU DSP :

(notion française- au sens de la Loi Sapin de 1993)

Contrat administratif par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public, dont elle a la responsabilité, à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service.

FONDS DE COMPENSATION DE LA TVA OU FCTVA :

Créé par la loi de finances pour 1978, ce fonds assure aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux le remboursement partiel par l'Etat, dans un délai de 2 ans maximum et à un taux forfaitaire (15,482 % au 1.08.09), de la TVA dont elles s'acquittent pour leurs dépenses d'investissement.

GESTION DÉLÉGUÉE :

Qualificatif générique s'appliquant à tous les modes d'exploitation dans lesquels la gestion d'un service d'intérêt général est confiée, par l'autorité organisatrice, à un tiers au moyen d'un contrat.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS :

Normes comptables internationales (IAS) aujourd'hui dénommées IFRS.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD OU IASB :

Conseil des normes comptables internationales chargé de l'élaboration des normes comptables internationales IAS/IFRS.

**INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS
OU IPSAS :**

Normes comptables internationales pour le secteur public (gouvernements, collectivités locales, établissements publics, institutions internationales,...).

INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING STANDARDS OU IFRS :

Normes internationales d'information financière élaborées par l'IASB, destinées aux entreprises cotées ou faisant appel à des investisseurs afin d'harmoniser la présentation et la clarté de leurs états financiers.

**INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING INTERPRETATIONS
COMMITTEE OU IFRIC :**

Comité chargé de l'élaboration des interprétations des normes IFRS pour assurer une application homogène de ces normes, y apporter des précisions et trouver des solutions pratiques aux questions d'application de référentiel.

MARCHÉ PUBLIC :

(en droit européen au sens de l'ordonnance 2004/18/CE)

Les marchés publics sont des contrats écrits conclus à titre onéreux, entre un ou plusieurs opérateurs économiques et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services.

OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC OU OSP :

Exigence définie ou déterminée par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général (de transport) qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions sans contrepartie.

En contrepartie des OSP, l'opérateur peut se voir octroyer via un contrat de service public un droit exclusif ou une contrepartie [Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil].

PLAN COMPTABLE GÉNÉRAL OU PCG :

Le plan comptable général énonce les normes comptables (définition et principes comptables) qui s'imposent aux entreprises industrielles et commerciales, ainsi qu'aux entités tenues légalement d'établir des comptes annuels.

SECTEUR PUBLIC :

Au sens du droit français, c'est un secteur regroupant toutes les activités économiques et sociales prises en charge par les administrations, les entreprises publiques et les organismes publics de Sécurité sociale (les caisses nationales).

SERVICE PUBLIC :

(notion française)

Un service public est une activité exercée directement par l'autorité publique (Etat, collectivité territoriale ou locale) ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire selon des règles de continuité, d'égalité et de qualité (loi de Rolland) un besoin d'intérêt général.

Par extension, le service public désigne aussi l'organisme qui a en charge la réalisation de ce service. Il peut être une administration, une collectivité locale, un établissement public ou une entreprise publique ou privée qui s'est vu confier une mission de service public.

SIG (SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL) :

Les missions, au sens large, d'intérêt général marchandes ou non marchandes et soumises par l'Etat ou les collectivités locales à des obligations de service public.

SIEG (SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL) :

Activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public » [Livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général] (ex. : services de réseaux de transports, d'énergie ou de communication).

SSIG (SERVICES SOCIAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL) :

Catégories de services, commerciaux ou non, relevant d'intérêt général selon les Etats membres (les services d'assistance sociale, les services d'aide à l'emploi et de formation, le logement social par exemple).

I. ÉCONOMIE ET TYPOLOGIE DES CONTRATS - ENJEUX COMPTABLES

1. SPÉCIFICITES DES FONDEMENTS ÉCONOMIQUES DES PPP	17
2. L'APPROCHE JURIDIQUE	18
2.1. La France, berceau des PPP contractuels avec trois familles de contrats	18
2.2. L'Union européenne, nouveau cadre harmonisateur avec deux familles de contrat : les concessions et les marchés publics	19
2.3. L'approche internationale	20
2.4. Synthèse des approches juridique	21
3. LES APPROCHES COMPTABLES	22
4. CONCLUSIONS	24

Les travaux menés permettent d'éclairer les éléments nécessaires à une **définition générique des partenariats public-privé contractuels**, ceci dans la perspective d'étudier, par la suite, les aspects comptables liés à l'exécution de ces contrats. Cette définition et les critères qui lui sont associés doivent pouvoir être utilisés dans un cadre international sans avoir besoin de faire référence à des concepts qui feraient appel à des définitions juridiques locales ou spécifiques – qu'elles relèvent du droit français ou du droit communautaire. Il s'agit dès lors d'identifier le contrat par son objet, les éléments minimum de son contenu et les principales règles de sa mise en œuvre.

Avant d'en arriver aux propositions élaborées par le groupe, il convient de rappeler les différents éléments ayant servi de support à la réflexion, éléments issus aussi bien de l'approche française que des approches communautaires ou internationales.

1. SPÉCIFICITÉS DES FONDEMENTS ÉCONOMIQUES DES PPP

L'antériorité de certains travaux sur ces sujets (France, Royaume-Uni, grands projets internationaux,...) donne des bases solides pour approcher et préciser la nature économique des PPP contractuels et, par là, leur définition et les cadres juridiques de leur mise en œuvre.

Aujourd'hui, le sujet traité par le groupe présente des aspects multiformes et méconnus tels que certaines organisations ou institutions se sont accommodées de définitions des PPP qui ne permettent pas d'en comprendre le sens économique et qui en donnent une vue tronquée. Les définitions engendrent des doctrines et conduisent à des cadres juridiques partiellement stérilisant des possibilités offertes par ce type de contrats, ces vues « déformantes » existent à tous les niveaux, national, communautaire, organismes internationaux. Le manque de discernement sur le rôle économique des PPP contractuels amène les normalisateurs à les encadrer par des règles trop rigides, analogues à celles applicables à d'autres contrats publics.

La variété des situations rencontrées dans l'usage de ces contrats met en effet en évidence que, s'il existe un continuum de solutions entre, d'un côté, le simple achat public de biens - travaux, fournitures, services – et, à l'autre extrémité, la forme la plus déléguée de l'exploitation de services publics, il n'est pas possible de traiter de la même façon, d'une part, le choix d'un bien au travers d'un contrat complet fondé sur des moyens définis, d'autre part, le choix d'un opérateur au travers d'un contrat incomplet dit de résultats fondé sur le libre choix de moyens en tout ou partie non définis et/ou évolutifs¹.

Il ne faut pas s'étonner que, dans ces conditions, le traitement comptable des PPP connaisse des hésitations, amplifiées par les imprécisions des définitions et par l'inadaptation pas toujours involontaire des qualifications. Il est, en effet, souvent plus simple de rattacher le cadre PPP, procédural et contractuel, à des règles préétablies qu'il s'agisse de la nature des missions ou des règles de sélection des opérateurs ou d'adaptation des contrats.

L'objectif recherché dans la présente partie des travaux de la commission a donc été de faire émerger un ensemble d'éléments permettant de définir les PPP contractuels par leur objet et des éléments de contenu portant aussi bien sur la nature des missions que sur la répartition des responsabilités.

Cette démarche vise ainsi à apporter des références utiles aux acteurs des PPP en charge de préciser les cadres réglementaires pour leur mise en œuvre. Dans un domaine économique caractérisé par la grande taille des principaux acteurs, eux-mêmes agissant souvent dans de nombreux pays, le besoin d'une harmonisation se fait sentir : cette dernière doit, à minima, être fondée sur une analyse partagée des fondements économiques de ces contrats, préalable indispensable à une construction juridique, comptable et financière clarifiée et sécurisante.

Or, les cadres disponibles pour les différents niveaux territoriaux - national, communautaire, international - sont plus ou moins complets et nécessitent une harmonisation minimale.

L'ambition serait donc d'aider à l'amélioration de ces cadres, en premier lieu du cadre français qui présente encore certaines lacunes, malgré sa richesse et l'accumulation d'une expérience ancienne, mais aussi des cadres communautaires ou internationaux tels que ceux promus par la Banque Mondiale, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) ou l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Un espoir non vain serait que l'Union européenne (dans la suite des positions prises récemment par le Président de la Commission [COM – Commission des Communautés Européennes (2009) 615 final : « Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public - privé »]) puisse engager ce mouvement jusqu'à un degré suffisant pour constituer une référence de progrès pour les autres acteurs.

Il est hautement souhaitable que cette référence minimale n'ait pas un champ trop contraignant pour garder la faculté de rassembler l'ensemble des PPP contractuels dans une

¹ Voir tableau de présentation des différentes caractéristiques et composantes des PPP contractuels.

famille unifiée sur des éléments basiques. Il convient de rappeler que les PPP contractuels sont, pour la plupart, des « pièces uniques » justifiées par l'ampleur et la singularité des projets qu'ils organisent. Cette spécificité ne peut que réduire le champ des règles communes qui peuvent leur être appliquées.

A priori et dans le cadre des règles générales de droit applicables à l'action publique, au commerce et aux citoyens - utilisateurs, un PPP contractuel universel doit a minima :

- désigner des parties ;
- posséder un objet ;
- définir les missions, les responsabilités de mise en œuvre et l'autonomie de gestion de l'opérateur ;
- préciser les obligations d'intérêt général ou de service public caractérisant l'objet du contrat ;
- avoir une durée définie librement sur des bases identifiées ;
- prévoir des conditions d'adaptation cohérentes avec les conditions de dévolution et de mise en œuvre du contrat ;
- prévoir des modalités de contrôle et la production des informations nécessaires au suivi et à l'adaptation des contrats ;
- organiser la fin du contrat, le sort des biens et les modalités de règlement des différends.

Au-delà, les PPP contractuels doivent être exécutés selon des principes économiques et des règles procédurales préservant l'intérêt général, les biens et deniers publics :

- conditions d'attribution équitables, non-discriminatoires et transparentes ;
- vérification par la personne publique de la bonne exécution et du respect des droits et obligations ;
- adaptation pour motif d'intérêt général respectant l'équilibre initial du contrat et garantissant la juste rémunération de l'opérateur pour les évolutions.

Avant d'en arriver à une proposition plus formelle de définition des PPP contractuels, il convient de rappeler les différentes approches rencontrées en France, au niveau européen ou à l'international.

2. L'APPROCHE JURIDIQUE

2.1. La France, berceau des PPP contractuels avec trois familles de contrats

La France a mis en œuvre depuis des décennies des contrats globaux avec financement appartenant à ce qui est qualifié

aujourd'hui de PPP contractuels au sens communautaire. Ces contrats se divisent en trois grandes catégories, fruit d'une longue évolution historique.

Ces contrats à définition implicite sont :

- **les délégations de service public (DSP)**, au sein desquelles sont rangées principalement les concessions (au sens du droit français), les affermagements et les régies intéressées. Les DSP trouvent leur origine dans les premières concessions organisées sous l'Ancien Régime (canaux, ouvrages,...) dont l'usage s'est fortement amplifié au XIX^{ème} siècle après l'instauration de la liberté de commerce et d'industrie par la Révolution française.

- **les contrats de partenariat (CP) et les contrats de partenariat assimilables (CPA)**, au sein desquels sont rangés le contrat de partenariat créé par l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée et les CPA qui regroupent notamment les Baux Emphytéotiques Administratifs (BEA), les Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) avec droits réels et convention non détachable, les formules contractuelles autorisées par des mesures législatives ad hoc (LOPSI² et LOPJ³ en 2002, Défense, RFF/SNCF,...). D'autres types de contrats sont classables dans les PPP contractuels selon la globalité des missions confiées, notamment celles de financement et la répartition des risques entre la personne publique et son prestataire.

- **certaines marchés publics** intégrant des missions globales assorties du financement, du renouvellement, voire de la modernisation de certains équipements. Le contrat de performance énergétique (CPE) est à l'évidence un des types de marché entrant dans le champ des PPP au sens de l'importance des risques transférés dans la durée, notamment au travers d'un paiement différé des investissements. Certains contrats d'exploitation de chauffage avec financement du renouvellement, modernisation des équipements sont également assimilables à des PPP contractuels.

On citera également le cas de la gérance qui selon l'amplitude des missions confiées et le degré de transfert des risques à l'opérateur, pourra être qualifiée de marché public, de contrat de partenariat ou de délégation de service public.

La difficulté de mise en œuvre de ces contrats provient principalement de la différenciation des procédures entre les catégories de contrats. Cet obstacle identifié depuis longtemps a été l'un des principaux sujets traités dans le rapport de l'IGD de juin 2005⁴, visant à harmoniser les conditions de

² Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure.

³ Loi d'Orientation et de Programmation pour la Justice.

⁴ Rapport IGD par Christian Babusiaux et Claude Lucas de Leyssac, « Régie, marché, partenariat, délégation - Quelle compétition pour l'amélioration du service public ? », La Documentation Française, Paris, 2005.

compétition entre les modes de gestion. Ces travaux, dirigés par Christian Babusiaux, Président de la première chambre de la Cour des Comptes, ont donné les clés pour améliorer la comparaison, y compris procédurale, entre les modes de gestion et favoriser un choix libre et responsable.

En mai 2008, un rapport publié par Eric Besson⁵, alors Ministre en charge de l'évaluation, a préconisé une harmonisation des procédures applicables à la dévolution et à l'exécution des contrats globaux avec financements rattachables au concept communautaire de PPP contractuels.

Enfin, la jurisprudence française s'enrichit actuellement de décisions allant dans le sens d'une harmonisation avec les principes du Traité européen relatif à la transparence du choix des opérateurs (publicité adéquate, critères de motivation des décisions,...)

Des avancées restent cependant nécessaires sur la qualification de ces contrats, qu'elles s'appuient sur le champ des missions (obligations de service public), sur les modalités rémunération (origine, mode de calcul) ou encore sur le transfert effectif de risques à l'opérateur.

On comprendra que malgré les efforts de clarification récents, la panoplie française des PPP contractuels s'est plutôt complexifiée, avec pour corollaire de rendre moins lisible l'analyse de la répartition des risques et des conséquences financières liées pour les différentes approches comptables (contrat, société, personne publique).

2.2. L'Union européenne, nouveau cadre harmonisateur avec deux familles de contrat : les concessions et les marchés publics

Dès les années 90, l'Union européenne s'est attachée à préciser progressivement le régime applicable aux concessions de travaux ou de services en parallèle de sa législation sur les marchés publics.

Cette évolution s'est avérée d'emblée difficile en raison des spécificités nationales attachées à ces contrats. Dès l'origine, la Commission européenne a retenu le vocable de « concessions » dans le sens large donné en France (et dans les pays de droit continental ayant très tôt adopté cette définition), avant que la notion de « délégation de service public » ne devienne la dénomination générique en France, aussi bien pour les concessions de services que pour les concessions de travaux comprenant l'exploitation ultérieure des ouvrages.

En 2004, les règles relatives aux marchés et aux concessions de travaux ont été actualisées en intégrant une définition

des contrats publics que sont les concessions, rattachée à celle des marchés publics. Ce rapprochement visant un objectif d'unification ne favorise toutefois pas le bon traitement des spécificités des concessions.

Mettant les concepteurs de la réglementation relative aux concessions dans la situation d'avoir à prouver les spécificités de ces dernières pour justifier de la mise en place de dispositions particulières il peut constituer, en pratique, un frein au développement de ces contrats.

Il s'avère donc aujourd'hui que les Etats membres ne sont pas assez moteurs pour clarifier la situation des concessions en droit communautaire, non seulement parce que la facilité, pour des Etats qui ne connaissent pas la doctrine et ne pratiquent pas les concessions, est de les assimiler à des marchés publics mais aussi parce que certains acteurs des concessions se sont accommodés des risques juridiques actuels pour préserver une liberté contractuelle et procédurale dont la cohérence avec le respect des principes du Traité n'est pas toujours totale (attribution sans mise en compétition principalement).

Depuis la communication de Manuel Barroso de novembre 2009 sur les PPP⁶, le commissaire européen Michel Barnier, avec les services de la DG Market and Services de la Commission européenne en charge de ces questions, a annoncé officiellement l'adoption en 2011 par la Commission européenne d'une initiative législative sur les concessions de services⁷.

Les propositions présentées ci-après, reprennent en partie des éléments rassemblés en 2007 et 2008 par l'IGD pour alimenter une première initiative communautaire, prise à l'aval de la communication du 15 novembre 2005, concernant le droit communautaire des marchés publics et des concessions, communication publiée à l'issue du livre Vert sur les PPP de 2004.

On ne peut que s'interroger sur le maintien de règles distinctes entre les concessions de travaux et celles de services aux motifs que de nombreuses concessions sont mixtes, que le droit d'exploiter, qui existe dans les deux cas, y présente la même nature, que les concessions peuvent alterner les phases de travaux prédominants avec celles de services prédominants, enfin que les patrimoines à mobiliser dans ces contrats sont comparables en termes d'importance et de durée d'amortissement.

Le tableau ci-après présente les principaux types de PPP contractuels aux niveaux national, communautaire ou global. Sous réserve que, la distinction concessions / marchés publics puisse être clairement établie dans l'avenir au niveau communautaire, la typologie de « l'Europe des 27 » a le mérite de la simplicité et de la clarté.

⁵ Eric Besson, « Mieux acheter pour un meilleur service du public : des marchés publics complexes aux partenariats public-privé », La Documentation Française, Paris, 2008.

⁶ COM (2009) 615 final : « Mobilisation des investissements privés et publics en vue d'une relance de l'économie et d'une transformation structurelle à long terme : développement des partenariats public - privé ».

⁷ COM (2010) 608 final : « Vers un Acte pour le Marché unique. Pour une économie sociale de marché hautement compétitive – 50 propositions pour mieux travailler, entreprendre et échanger ensemble ».

PPP contractuels			
France	DSP/ CST - Concessions (DSP) - Affermage (DSP) - Régie intéressée (DSP) - Concessions de travaux (CST)	CP/ CPA - Contrats de partenariat - BEA, BEH - AOT - LOA (location avec option d'achat)	MP globaux - CPE - Contrat à garantie de résultat - Collecte des déchets - Mobilier urbain
	UE	Concessions - Concessions de travaux - Concessions de services	Marchés publics - Contrat global avec financement

2.3. L'approche internationale

L'approche internationale des PPP contractuels, schématisée dans le tableau ci-dessous, reflète directement l'influence des principaux acteurs dans les projets (régime du droit, origine du financement, modèles promus par les experts,...)

PPP contractuels		
CNUDCI	CONCESSIONS	BOT (Build Operate Transfer) et assimilés
Banque Mondiale	LEASE	
OCDE		CONTRATS « PFI » (Private Finance Initiative)

La panoplie des PPP contractuels rencontrée dans les projets internationaux est très diversifiée et caractérisée par une absence de limitation a priori du champ, des règles procédurales et des solutions contractuelles.

Le travail effectué par l'IGD sur le sujet a mis en évidence l'influence prépondérante de la doctrine et de l'expérience françaises dans la conception des standards internationaux et la pratique européenne⁸. Les PPP à l'international sont donc un vaste ensemble réunissant : des « contrats globaux, en coûts complets, à risques répartis, intégrant généralement le financement, à paiement par la personne publique, par l'utilisateur ou à paiement mixte, avec biens de retour dans la plupart des cas, ces retours s'effectuant avec ou sans indemnités ».

Les contrats se classent plus ou moins facilement en deux grandes catégories :

- **les achats de prestation** par contrat global avec financement dans lesquels la relation à l'utilisateur final n'est pas centrale. C'est le cas des contrats « B-O-T » (Build Operate Transfer) ou PFI (Private Finance Initiative). L'opérateur y assume généralement les risques de construction et d'exploitation relatifs, en particulier, à la disponibilité de l'ouvrage construit et géré.
- **les transferts de droit d'exploiter** par des autorités publiques dans lesquels la collectivité n'achète rien mais délègue à un opérateur sa responsabilité d'organiser le service dans son ensemble notamment celle de délivrer le service à des utilisateurs en relation d'abonnement contractuel avec l'opérateur. Généralement, cet opérateur leur facture directement le service rendu et assume le risque de demande dans son ensemble. Cette responsabilité globale intègre le plus souvent les risques de conception, de construction, d'exploitation (disponibilité et demande) et ceux de financement. Les contrats sont généralement dénommés « contrat de concession » dans la pratique internationale.

L'IGD a donc exploré cette riche diversité par l'étude précitée mettant en évidence que les concepts, les supports et les pratiques ne sont pas encore stabilisés au point où ils le sont déjà dans les pays européens utilisateurs historiques des concessions.

La propriété intellectuelle des offres est rarement garantie, les modes de sélection des opérateurs et les conditions d'exécution des contrats peuvent être soumis à de nombreux aléas qui justifieraient des recours précontractuels ou contractuels en droit communautaire.

Toutefois, la Banque Mondiale, dans un rapport de 2009 sur les contrats de long terme passés sur l'eau et l'assainissement⁹, a mis en évidence que les PPP, dans leur ensemble, étaient source de progrès tout en observant qu'une part importante avait fait l'objet d'adaptation avec succès avec un nombre très limité de contrats abandonnés avant terme.

⁸ Etude IGD, Raphaël Chetrit sous la direction de G. Le Chatelier, « La recherche d'une définition communautaire du contrat de type concessif au regard du droit des organisations internationales (OCDE, CNUDCI, Banque Mondiale) », Octobre 2009.

⁹ Philippe Marin « Partenariats public-privé pour les services d'eau urbains- Bilan des expériences dans les pays en développement », Banque Mondiale, PPIAF, Washington, 2009.

2.4. Synthèse des approches juridiques

Par ailleurs, avant d'en arriver aux approches comptables, il convient d'expliciter les différences principales entre les PPP contractuels selon qu'ils concernent des droits d'exploiter ou au contraire qu'ils constituent des achats de travaux, fournitures ou services. Le tableau ci-après distingue donc de manière schématique pour faciliter la compréhension :

- **les contrats de résultats** qui concernent les concessions ; ces contrats, généralement « incomplets » au sens économique, transfèrent le plus souvent les risques à l'opérateur sur une longue durée, dans un environnement évolutif qui requiert leur adaptation chaque fois que nécessaire. Cette « adaptabilité » va de pair avec un suivi d'exécution portant, en premier lieu, sur l'échange d'informations utiles entre les parties. Elle permet de guider les modifications relatives à l'équilibre initial du contrat et au principe de juste rémunération de l'opérateur pour les éléments nouveaux du

contrat. Il faut comprendre que ces contrats intègrent plusieurs catégories de risques qui impactent la quasi-totalité des charges et des produits, les emplois et les ressources du tableau de financement comme la valeur de nombreux éléments de patrimoine figurant au bilan. Leur bonne gestion suppose une complétude juridique permettant notamment de gérer leur évolution et les formes d'adaptation qui s'y rapportent.

- **les contrats de moyens** qui peuvent concerner des achats sous forme de PPP contractuels. Ces contrats qui ont vocation à être « complets » au sens économique et juridique sont caractérisés par des risques moindres, que ce soit sur les produits, le tableau de financement ou le bilan. De plus, l'opérateur maîtrise généralement mieux les paramètres conditionnant sa rémunération.

Les principales composantes de ces deux catégories sont présentées dans le tableau ci-dessous :

	Contrat économiquement complet	Contrat économiquement incomplet
Objet	- mission globale en coût complet	- transfert de droit d'exploiter
Résultats/moyens	- résultats et moyens fixés dans le contrat	- résultats fixés dans le contrat - libre choix des moyens plus ou moins encadré
Adaptation	- non adaptable par principe, sauf exceptions prévues au contrat	- adaptable par nature
Niveau des prix	- compétition à l'origine	- compétition à l'origine puis adaptation, dans le respect de l'équilibre initial et juste rémunération pour les éléments nouveaux
Mise au point du contrat	- dialogue compétitif (choix des moyens)	- négociation à partir des aptitudes de l'opérateur (savoir-faire, références, taille,...)
Risques	- répartis entre l'opérateur et la personne publique	- transférés à l'opérateur
Contrôle	- qualité des prestations	- obtention des résultats - obsolescence des moyens (mutations) - données comptables
Origine principale de la rémunération	- personne publique	- utilisateurs, origine indifférente : * personne publique * personne publique en péage virtuel * tiers au service
Modalités d'adaptation	- adaptations minimales par principe - difficulté à évaluer les compensations	- dispositions d'adaptation prévues par le contrat (négociations) - benchmark - transparence technique et financière de l'exploitation - juste rémunération
Nature des risques	- risques sur les charges (disponibilité/coûts techniques)	- risques sur les charges (disponibilité, coûts,...) - risques sur les produits (demande, solvabilité, facturation, recouvrement,...) - risques sur les patrimoines et les actifs (remise en état et renouvellement)

Toutefois, le tableau ci-dessus, descriptif des composantes des PPP contractuels en contrat complet ou incomplet, ne suffit pas à décrire l'économie de ces contrats, il convient de décrire également les principales composantes de la rémunération et d'en analyser les effets sur le jeu des acteurs et sur les résultats de l'exploitation. Il en est de même pour la durée du contrat qui est de fait une des principales composantes de leur optimisation.

RÉMUNÉRATION

- **Origine des recettes:**
 - utilisateurs
 - personne publique
 - mixte
- **Bases de facturation:**
 - globale / forfaitaire
 - fixe à l'unité d'œuvre
 - performanciel (qualité de service)
- **Adaptation de la rémunération :**
 - automatique « environnement économique »
 - automatique « efficacité process »
 - automatique « qualité de service »
 - automatique « chiffre d'affaires »
 - conditionnelle « évolution des normes »
 - périodique (contrat incomplet)
- **Typologie des tarifs :** forfait

- monômes	distinction habituelle
- binômes	de catégories
- polynômes	homogènes d'usagers
- **Niveau de tarifs :**
 - prix maximum (price cap) pour les concessions en général
 - coûts réels plus marge (cost plus) pour les achats en général

L'ensemble des composantes de rémunération et de tarification peuvent se combiner avec celles liées aux missions et aux risques transférés. Cette combinaison doit être conduite de manière cohérente eu égard à la nature économique du contrat.

Par exemple dans un contrat complet non adaptable, il n'est pas cohérent de lier la rémunération de l'opérateur au risque de demande ou à celui de refinancement si les modalités de ce dernier ne sont pas connues à l'origine du contrat. L'ampleur de ces risques est souvent si importante que le coût de leur couverture par l'opérateur devient prohibitif, ceci lorsque leur couverture reste possible.

DURÉE DU CONTRAT

- **Eléments à analyser pour la détermination de la durée :**
 - variable d'optimisation du contrat ;
 - période de création des patrimoines matériels et immatériels ;
 - période d'amortissement des patrimoines ;
 - période d'amortissement des risques non prévisibles ou non prévus à l'origine du contrat ;
 - temps nécessaire à l'équilibre du bilan financier prévisionnel (effet de lissage et amortissements) ;
 - durée du montage financier; conditions de refinancement ;
 - évolutions principales du service, durées endogènes (fait générateur de l'évolution, amélioration de la performance, retour à bonne fortune,...) ;
 - période de maturité du contrat à inclure ou pas. Lorsque les patrimoines sont établis, le changement d'opérateur auquel certains patrimoines sont attachés (savoir-faire, proximité, intégration des spécificités patrimoniales,...) réduit les gains de maturité car certains patrimoines sont, en tout ou partie, perdus pour le territoire ou le projet considéré.

3. LES APPROCHES COMPTABLES

L'impératif d'avoir à organiser le suivi comptable des PPP contractuels par les acteurs opérationnels est à l'origine du premier document de référence établi en France en 1975 sous l'intitulé de « Guide comptable des entreprises concessionnaires ». Ce guide a l'intérêt de décrire les conséquences comptables des mécanismes économiques et financiers qui régissent les concessions.

Par ailleurs, ce guide avait positionné les principales méthodes comptables applicables aux concessions de manière cohérente par rapport à ce qui allait devenir le plan comptable général de 1982.

Néanmoins, toutes les dispositions qui traduisent la doctrine financière et fiscale que le Conseil d'Etat avait validée pour les concessions publiques se sont trouvées peu ou prou remises progressivement en cause par les tutelles financières et fiscales des personnes publiques qui ont souhaité réduire ce qui pourrait être considéré comme des avantages pour les opérateurs de service public (provisions, avances, fonds de renouvellement,...).

Dans le même temps, les instances internationales responsables

des normes comptables ont largement travaillé sur ces sujets notamment par la publication de plusieurs documents. La note jointe en annexe décrit donc de manière synthétique les travaux sur les SCA (Service Concession Arrangements) effectués par l'IAS BOARD et par l'IPSAS BOARD.

Il convient donc, pour comprendre les nouvelles démarches proposées, de s'en référer aux critères de qualification des contrats (SCA) telles qu'elles sont résumées dans l'IFRIC12 (notions de contrôle et intérêt résiduel).

Pour rapprocher la définition des « services concessions arrangements » traitée par l'interprétation d'IFRIC12, qui

concerne, à la fois, les contrats avec transfert de droit d'exploiter se traduisant par la création d'un actif incorporel et les contrats à paiement public se traduisant par la création d'un actif financier. Il est donc souhaitable de ranger sous le vocable de PPP contractuels, ces deux types de contrat.

Le tableau ci-après résume les différentes approches précitées selon deux grandes familles de contrats, ceux avec recettes garanties (actif financier) et ceux avec risque de demande (actif incorporel).

Type de contrat	« ACHAT » par une autorité publique	« TRANSFERT de droit d'exploiter » par une autorité publique
Modèle économique	Contrat complet Non adaptable Moyens définis	Contrat incomplet Adaptable par nature Résultats et libre choix des moyens
IFRIC 12	Services Concession Arrangements (SCA)	
	- Actif financier : recettes garanties	- Actif incorporel : recettes variables liées à demande future
France	Partenariats public-privé contractuels	
	Contrats de partenariat (CP) Contrats assimilables (CPA) - Paiement public principal Marchés publics globaux	Délégation de service public (DSP) et Concessions de travaux (CST) - Rémunération non garantie - Risque demande pour l'opérateur
UE Déconsolidation Eurostat	Partenariats public-privé contractuels	
	Marchés publics globaux : - Paiement public - Risques construction et disponibilité transférés à l'opérateur	Concessions - Droit d'exploiter l'ouvrage - Risques d'exploitation-origine des recettes, construction, disponibilité et demande transférés à l'opérateur
Global	Partenariats public-privé contractuels	
	Contrats type BOT ou contrats de production / service complexes (ex : contrat de tolling ou de transformation de gaz en électricité)	Contrats CONCESSIONS avec facturation partielle ou totale à l'utilisateur, éventuellement droits d'entrée et/ou loyers des biens existants ou à construire

COHÉRENCE DES DÉFINITIONS

Il s'avère donc que les accords de concession de services entrant dans le champ d'application d'IFRIC12 correspondent sensiblement aux partenariats public-privé contractuels tels qu'ils sont compris en France, au niveau européen ou au niveau global.

4. CONCLUSIONS

En rapprochant les différentes approches juridiques, nationale, européenne, internationale et les approches comptables, l'identification d'une solution commune ne peut que reposer sur la recherche d'un cadre commun aussi large que nécessaire pour permettre aux différentes famille d'acteurs de se retrouver sur une définition suffisamment ouverte et peu contraignante pour pouvoir y rassembler l'ensemble des PPP contractuels.

L'analyse effectuée sur les 3 niveaux, international - communautaire - français, met en évidence que globalement les différentes approches des PPP contractuels sont compatibles ou cohérentes, à des éléments près qui restent secondaires. Si le droit communautaire et le droit français sont sensiblement plus contraignants que l'approche internationale, ceux-ci inspirent largement toutes les approches quel que soit leur niveau, y compris les approches en régime de « Common Law ».

S'agissant des contrats de long terme concernant la mise en œuvre des missions d'intérêt général, les approches d'inspiration anglo-saxonne intègrent en effet bon nombre des notions structurantes des contrats de concession à la française (en premier, la notion de force majeure).

En pratique, les définitions implicites utilisées par les différents acteurs selon leur catégorie de rattachement (territoire, régime de droit, financeurs,...) ne recouvrent pas les mêmes notions (par exemple le mot « concession »). Ce constat conduit à la nécessité d'adopter, au-delà de ces intitulés, une définition explicite permettant de clarifier la qualification du contrat : missions, risques liés aux missions, type de rémunération à préciser dans certains cas (péages virtuels en concession, risques sur recettes en gérance ou régie intéressée, recettes annexes en CP, ...).

Cette question de cohérence se pose en particulier pour les acteurs qui distinguent deux catégories de contrats dans les PPP contractuels (France, UE,...) avec des réglementations parfois distinctes, alors que l'IFRIC 12 englobe tous ces PPP contractuels en une seule catégorie (SCA).

Ne faut-il pas confondre les PPP contractuels avec une conception élargie des concessions à l'instar de l'approche de l'IFRIC12 ou au contraire demander à changer le titre de l'IFRIC12 en le dénommant « Contractual PPP Arrangements » dans lesquels les concessions conduiraient à créer des actifs incorporels et les contrats de partenariat/BOT des actifs financiers ?

Cette question est donc officiellement posée par le groupe.

Au-delà de la définition des PPP contractuels, les membres du groupe se sont interrogés sur la nature des PPP, notamment ceux qui se traduisent par la passation de contrats ou de quasi-contrats ; ces derniers sont généralement des actes unilatéraux ou bilatéraux assimilables à des contrats dans lesquels les personnes publiques gardent des prérogatives exorbitantes du droit commun du fait de la nature des missions confiées à l'opérateur et mobilisent ces PPP dans un cadre organisé légalement.

Ainsi, en se référant aux solutions existantes, un PPP contractuel se trouve caractérisé à la fois par :

- un objet et une base contractuelle spécifique ;
- un cadre de gouvernance et une référence procédurale.

Le tableau ci-après rassemble les éléments permettant une reconnaissance internationale des concepts et une mobilisation de l'ensemble des acteurs (organismes de coopération, investisseurs, prêteurs, conseils, contrôle,...) sur des conditionnalités à valeur universelle reconnue. La comptabilité et son contrôle assureront ainsi une fonction clé permettant de vérifier et garantir la qualité du « PPP » à tous les niveaux économiques et territoriaux de sa gestion.

Objet et base Contractuelle	Objet	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre ou participation à la mise en œuvre d'un SIG, d'un SIEG, d'un service public ou d'une mission d'intérêt général - Obligation de service public ou exorbitante de celles applicables au « marché »
	Contrat	<ul style="list-style-type: none"> - Mission globale rassemblant des activités telles que conception, construction, exploitation, conduite, maintenance, financement, facturation - Prise en charge de tout ou partie des risques liés aux activités notamment ceux de construction, de demande et/ou de disponibilité - Origine de la rémunération : usagers, personnes publiques, tiers - Fixation explicite de la durée, sort des biens, règlement des différends
Cadre de gouvernance et référence procédurale	Procédure	<ul style="list-style-type: none"> - Publicité/ non-discrimination/ équité - Dévolution transparente et tracée - Suivi d'exécution : reporting et contrôle - Conditions d'adaptation prévues - Durée et règles de l'équilibre économique du contrat convenues à l'origine
	Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> - Définition claire de l'objet du contrat - Absence de dispositions techniques et financières étrangères au contrat - Ensemble des dispositions convenues intégrées au contrat dès l'origine - Elimination de clauses ouvertes permettant la remise en cause de l'équilibre contractuel à l'initiative d'une des parties - Transparence des parties prenantes, sur l'économie du contrat si rééquilibrage admis (en + ou en -) : gains de productivité, refinancement, évolution de la demande, changement des normes... - Organisation des relations entre les parties adaptées au type de contrat

Le cadre de référence ci-dessus peut être enrichi d'éléments existant aujourd'hui dans la réglementation, la jurisprudence et l'expérience française ; la jurisprudence du Conseil d'Etat a permis de dégager progressivement une construction économique saine des concessions au sens large (PPP) ; de même la Charte des services publics locaux signée en 2002 constitue une référence essentielle. Elle est à l'origine de documents comparables pour l'organisation des services de base dans les pays en développement et récemment présentés à l'ONU-ECOSOC (juillet 2009) et en 65^{ème} session de l'Assemblée Générale de l'ONU (septembre 2010).

Enfin, les actuels travaux de la Commission européenne sur les PPP et notamment les réflexions en cours sur le contenu d'une future directive sur les concessions seront très riches d'enseignement pour l'émergence d'un cadre universel des PPP contractuels traitant à la fois des contenus contractuels et de la gouvernance indispensables à une passation et à un suivi d'exécution de ces contrats conformes à leur rôle de création de performance et de compétitivité dans le respect de l'intérêt général.

Force est de constater, au vu des réflexions et analyses ainsi menées, que la définition économique du PPP contractuel ne peut, en effet, être limitée au seul contenu contractuel. Dans la mise en œuvre des projets publics, le PPP contractuel, pour bien jouer son office, doit s'insérer de plus dans une procédure et des règles de gouvernance garantissant sa bonne exécution et son contrôle par les différentes parties prenantes : personnes publiques, utilisateurs, citoyens.

En effet, ce type de contrat comprend généralement des engagements de long terme souvent sans rapport direct avec la durée des mandats de leurs signataires ou les simples contraintes législatives ou réglementaires du moment.

Enfin, le comptable et le commissaire aux comptes seront confortés dans leur analyse si les constats de bonne exécution du PPP sont également fondés sur des informations d'origine externe, en particulier celles qui seront validées par les autorités publiques ou par les utilisateurs.

II. POSITION DE L'UNION EUROPÉENNE ET DES ÉTATS MEMBRES À L'ÉGARD DES PPP CONTRACTUELS

1. L'ÉTAT DU DÉVELOPPEMENT DES PPP CONTRACTUELS	27
2. LA GOUVERNANCE DES PPP CONTRACTUELS	28
3. LE FINANCEMENT DES PPP CONTRACTUELS	29
4. RÉGLEMENTATION COMPTABLE	31
4.1. Les règles de l'European system of Account (ESA)	31
4.2. Les normes IFRS	32
4.3. Les normes de l'IFAC	32
5. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR FAVORISER L'ESSOR DES PPP CONTRACTUELS	34

1. L'ÉTAT DU DÉVELOPPEMENT DES PPP CONTRACTUELS

Au sein de l'Union européenne, les instances publiques soutiennent largement la démarche visant à impliquer le secteur privé dans la fourniture de services publics à travers un modèle dit de PPP qui, dans le sens communautaire, est désigné comme PPP contractuel. La communication du 19 novembre 2009 relative au développement des partenariats public-privé et le « Single market act » du 27 octobre 2010, qui annonce une initiative législative sur les concessions de services, s'inscrivent dans cette logique.

Par ailleurs, l'Union européenne, via la Banque Européenne d'Investissement (BEI), a mis en place, dès septembre 2008, un centre d'expertise des PPP (EPEC) afin de renforcer la capacité du secteur public à s'engager dans les PPP à risques répartis. Ce centre permet aux missions d'appui aux PPP des Etats membres de partager les meilleures pratiques relatives aux PPP. Ainsi, quelques 30 entités publiques, ayant une politique ou des programmes de PPP dans leur juridiction, ont rejoint l'EPEC. Les données traitées dans ce qui suit sont issues en grande partie des informations recensées par l'EPEC. Pour la majorité des pays européens, les collectivités publiques recherchent, dans les PPP contractuels, un moyen de mettre à disposition des services publics de façon plus réactive mais aussi économiquement plus efficiente, y compris grâce à la rénovation et à la réhabilitation d'actifs existants.

Les acteurs publics envisagent le recours à ce type de contrat avec un objectif double :

- maintenir ou accroître la qualité des services publics en les faisant bénéficier du savoir-faire du secteur privé ;
- mieux équilibrer leur budget et maîtriser leur endettement à long terme.

Autant de divergences que de similitudes subsistent au niveau européen quant à l'approche nationale des PPP contractuels. Chaque pays définissant ses priorités dans le domaine des services publics à fournir compte tenu des environnements réglementaires et juridiques mis en place, il en résulte une hétérogénéité indéniable. Parallèlement, l'intervention du secteur privé afin de réaliser des services publics est perçue différemment selon les pays.

Les attentes des parties impliquées dans la finalisation des PPP contractuels divergent et évoluent selon le contexte dans lequel se développent les PPP contractuels.

- le secteur privé cherche à réduire le risque de demande en sollicitant un appui plus important des gouvernements. En outre, les entrepreneurs de bâtiments et travaux publics, les maîtres d'œuvres et les financeurs, quant à eux, escomptent, dans leur

ensemble, dès que possible, s'exonérer de la contrainte de la durée contractuelle du long terme pour réaliser leurs gains au travers de nouveaux financements ou bien grâce à la cession, à des tiers, des contrats de PPP après une période estimée, selon leurs intérêts, raisonnable ;

- pour leur part, les acteurs publics locaux désirent limiter les crédits accordés et les garanties émises en se basant à la fois sur le montant du contrat et sur la durée des PPP ;
- les gouvernements souhaitent que les PPP contractuels demeurent des engagements hors bilan tout en conservant une flexibilité suffisante pendant la durée du contrat pour tenir compte de l'évolution de l'environnement en termes de besoins mais aussi de priorités des services publics ;
- les banques commerciales ont durci les termes de leurs engagements dans les PPP contractuels comportant un financement, compte tenu de la difficulté des marchés financiers, tout en désirant aussi sortir des PPP après une période jugée raisonnable et en sollicitant plus fortement des garanties gouvernementales ;
- enfin, les fonds de pension cherchent à être plus présents dans le financement des PPP contractuels en fonction de leur analyse des risques et des avantages entre les partenaires.

Dans ce contexte, force est de constater que le volume d'activité des PPP contractuels varie très largement selon les pays européens.

[cf. Cartographie de la maturité du développement des PPP page 35]

Certains pays, selon les études sectorielles, ne démontrent aucun intérêt pour les PPP contractuels. Dans certains cas, la vision prédominante du PPP contractuel consiste à le concevoir comme un service public assuré par le partenaire privé au-delà de la mise à disposition ou de la réhabilitation de l'infrastructure. De même, parmi les pays enclins et intéressés aux PPP contractuels, des divergences subsistent puisque certains sont très actifs, comme le Royaume Uni, la France, le Portugal, alors que d'autres initient leur apprentissage, comme la Pologne, ou bien s'essaient sans pour autant s'être, pour le moment, engagés comme la République Tchèque.

Les pays ont, dans une très large majorité, initié les PPP contractuels dans le domaine des transports. Pour ceux ayant peu d'expérience dans la pratique de ces contrats, il constitue encore le seul domaine couvert par les PPP contractuels. La plupart d'entre eux perçoivent leurs engagements dans les infrastructures notamment via les PPP contractuels comme un outil anti cyclique développé afin de

stimuler l'économie. Les pays européens ont ainsi pris des mesures pour favoriser l'extension des PPP contractuels, notamment ceux qui se caractérisent par une répartition des risques entre les deux co-contractants, à l'instar des contrats de PFI britanniques et des contrats de partenariat français. Certains d'entre eux ont même été jusqu'à s'engager à ce que les investissements publics soient réalisés sous la forme de PPP à risques répartis selon une proportion définie, à l'exemple de l'Allemagne qui a fixé un objectif de 15%.

Toutefois le développement des PPP contractuels dans de nouveaux domaines doit être effectué avec prudence, l'UNECE (Commission Economique des Nations Unies pour l'Europe) précise, dans son guide pour la promotion de la bonne gouvernance des PPP, que les pays doivent résister à la tentation de réaliser trop rapidement des projets dans de nouveaux domaines plus techniques et complexes, mais plutôt progresser graduellement en capitalisant sur l'expérience acquise qui permet de définir les bonnes pratiques et écarter la répétition d'erreurs.

Le risque d'une progression trop rapide est celui de ne pas fournir les services publics attendus ou bien de conduire à une trop forte dépendance à l'égard du secteur privé.

En ce qui concerne les réseaux d'énergie et de télécommunication si le secteur privé réalise déjà un grand nombre de prestations de services, les PPP devraient accroître le développement des réseaux liés soit à la sécurité d'approvisionnement des Etats, à la recherche énergétique, au développement des technologies à faible intensité carbonique, ou bien réduire la fracture numérique par le développement des réseaux de communication à large bande.

En définitive, l'idée que les PPP contractuels peuvent apporter une réelle valeur ajoutée pour les Etats en termes de gestion opérationnelle et financière est relativement partagée. Les pays européens, sous l'effet de leur législation, de la capacité de financement et de leur expérience sont à des stades différents de développement. Ainsi, la cartographie de ces opérations reste empreinte de fortes disparités.

(cf. graphique sur la Cartographie des PPP contractuels en Europe par secteur et stade de développement page 36)

En France, le secteur privé a depuis très longtemps une forte implication dans la prestation de services publics et le chiffre d'affaires des PPP contractuels est estimé, en 2009, à 111 Mds€. Il concerne un grand nombre de secteurs d'activité opérant sous différentes formes contractuelles (délégation de services publics : concession-affermage, anciennement les METP, bail emphytéotique). Plus récemment, le constat des besoins pressants d'infrastructures publiques et de ressources publiques limitées a mis en évidence le besoin

d'accroître l'implication des acteurs privés dans le financement et la gestion de services publics. Ainsi, le cadre réglementaire de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 instaure le contrat de partenariat (CP) qui confie à l'acteur privé une mission globale d'intérêt général de fourniture de services publics. Au 1er février 2011, les avis signés de contrats de partenariat sont au nombre de 131, dont 80 projets attribués soutenus par l'assouplissement apporté par le Parlement via un amendement du 28 juillet 2008 au sujet des critères à respecter pour recourir à ce type de contrat.

Le contrat de PFI (Private Finance initiative) est un modèle créé au Royaume Uni comme un moyen de répondre à des priorités urgentes relatives aux routes et aux prisons à partir de 1992, puis aux secteurs de la santé et de l'éducation dès 1997. C'est typiquement un modèle de PPP à risques répartis. Le Royaume Uni est le pays qui, pour le moment, a conclu le plus grand nombre de PPP à risques répartis dans l'ensemble des secteurs dévolus aux collectivités publiques. Il apparaît clairement comme une des références en matière d'expérience pour ce type de contrats. A cet effet on peut noter qu'un rapport d'octobre 2009 du National Audit Office (NAO) du Royaume Uni confirme que lors de la passation des marchés par des PPP à risques répartis, ceux-ci respectent le budget alloué et les délais dans 65 à 69 % des cas, et la qualité de la construction et de la conception a été jugée bonne à 91 % par les usagers.

De même, les dépassements de coûts constatés sont attribuables à plus de 90% au partenaire public ou bien à un tiers qu'il a mandaté. Les PFI se révèlent ainsi plus performants que les passations classiques des marchés publics.

2. LA GOUVERNANCE DES PPP CONTRACTUELS

De la cartographie effectuée, il résulte que le niveau d'expérience ou de mise en application des PPP contractuels ou à risques répartis est hétérogène, certains Etats membres n'ayant même aucune réalisation à leur actif. La raison principale réside dans la nécessité première de mettre en place des cadres juridiques, des processus et des procédures spécifiques aux PPP qui permettent d'assurer des négociations de confiance entre les partenaires privés et publics ainsi que l'allocation pertinente des risques liés aux projets. De même, il est apparu, avec le recul, que dans les États ayant été assistés lors de la mise en place d'un programme de PPP contractuels, la réussite d'un projet a permis le développement vertueux de partenariats.

Les attentes divergentes des parties impliquées dans les PPP contractuels ont fortement contribué à l'hétérogénéité des principes et des règles entre les pays européens.

Le modèle de PPP contractuel adopté par chaque pays traduit la politique économique et le cadre juridique qui lui sont propres. Ainsi le concept utilisé par certains pays s'assimile à une concession payée par les usagers, tandis que, pour d'autres, il peut inclure différentes formes d'externalisations et partenariats entre les acteurs publics et privés.

Au sein de l'Union européenne, il apparaît qu'une adaptation aux PPP contractuels du cadre juridique existant permet leur développement sans avoir obligatoirement recours à une législation spécifique aux PPP. Toutefois lorsque des lois spécifiques aux PPP contractuels ont été instaurées, en particulier en Belgique, Italie, Pologne, Portugal, France et Espagne, elles fixent généralement des principes fondamentaux devant être respectés (évaluation préalable, transparence et traitement comptable). Pour autant certains pays dotés d'un tel cadre législatif n'ont pas conclu de marchés sous la forme de PPP, tandis que d'autres, dépourvus d'une législation propre, réalisent des PPP contractuels.

[cf. Cartographie du cadre réglementaire et législatif relatif aux PPP contractuels en 2010 page 37]

Globalement, la mise en place d'un cadre juridique et législatif ainsi que d'une organisation institutionnelle diffère donc selon les pays européens. La diversité des situations doit toutefois être nuancée, en effet, l'EPEC voit à présent apparaître des approches communes au sein de l'Europe.

La Commission européenne a mis l'accent sur les PPP contractuels comme un élément anti crise pour mobiliser les fonds privés. Elle s'est engagée officiellement à clarifier le cadre réglementaire des PPP. Toutefois, des règles spécifiques à la constitution de PPP contractuels n'ont pas été établies par l'Union européenne, seule une interprétation a été émise sur l'articulation des directives marchés publics¹⁰ avec les procédures des PPP.

Cette interprétation souligne que les PPP contractuels, permettant la fourniture de services sur une longue période, doivent être en mesure de s'ajuster à des évolutions de l'environnement économique, juridique et technique. Par ailleurs, bien que les concessions de services soient hors du champ d'application des directives sur les marchés publics, la Cour de Justice de l'Union européenne a cependant confirmé que les principes du Traité CE dont la transparence et l'égalité de traitement s'appliquent aussi à elles. On peut en conclure que peu importe la forme du partenariat existant entre public et privé, qu'il soit ou non un PPP contractuel, tout contrat économique attribué par une autorité publique à un tiers doit être examiné selon les règles et principes des Traités, dont la transparence et l'équité.

De fait, la principale innovation législative européenne qui s'applique aux contrats de partenariat est l'introduction du dialogue compétitif.

Le mécanisme du dialogue compétitif (Directive 2004/18/EC) a été introduit pour combler l'écart entre les procédures de consultation restreinte et de consultation négociée. En effet, l'Union européenne s'était depuis longtemps interrogée sur la pertinence de la procédure négociée dans le cadre des PPP contractuels compte tenu du fait que l'acteur public éprouvait des difficultés pour réussir les négociations du fait de l'absence de compétition. Le dialogue compétitif ne peut être appliqué que pour les projets particulièrement complexes dans lesquels l'autorité publique n'est pas objectivement à même de définir les spécifications techniques, financières et juridiques à respecter, ainsi que le prix adéquat.

L'étude réalisée par l'EPEC sur le suivi de la mise en application du dialogue compétitif a montré que depuis son introduction en 2006, au niveau européen très peu de projets se sont conclus par le dialogue compétitif. Les raisons de ce constat résident dans la masse de travail induite pour l'ensemble des parties, compte tenu de la complexité des contrats et de l'inexpérience des acteurs publics si ce n'est des ressources pour suivre la procédure d'appel d'offres. L'un des problèmes majeurs réside dans les coûts supplémentaires non négligeables induits par ce processus et d'autant plus difficiles à accepter pour les candidats écartés. La protection de la propriété intellectuelle, du savoir faire et des informations commerciales qui peuvent être connues par leurs concurrents durant la phase de dialogue compétitif, est également une préoccupation majeure des candidats, d'où une certaine inefficience du dialogue compétitif.

3. LE FINANCEMENT DES PPP CONTRACTUELS

La Commission européenne a décidé de favoriser le développement des PPP contractuels en Europe et souhaite que, pour tout projet bénéficiant d'un financement de l'Union européenne, l'allocation des fonds ne présente aucune discrimination selon le gestionnaire du projet, qu'il soit privé ou public.

Les gouvernements dans leur ensemble ont donc introduit une série de mesures, propres à chacun d'eux, pour promouvoir les PPP à risques répartis et s'assurer que les infrastructures vitales puissent continuer à être largement financées par le secteur privé.

L'EPEC a également conduit des travaux sur l'adoption d'initiatives pour promouvoir les PPP contractuels auprès des marchés financiers.

Dans la majorité des pays européens, le financement des PPP à risques répartis a mobilisé le secteur bancaire. Or les

¹⁰ L'Union européenne dispose d'une législation relative aux marchés publics destinée à améliorer la transparence et la mise en concurrence (Directive 2004/17/EC applicable à compter du 31 janvier 2006), ainsi que d'une directive pour accroître une saine compétition par le dialogue compétitif lors des projets complexes (Directive 2004/18/EC applicable à compter du 31 janvier 2006). Elle a également mis en place une procédure de recours ouvertes aux candidats non retenus leur permettant de contester la décision sur la base du non respect des règles de mise en concurrence au cours d'un délai qui leur est accordé avant l'attribution définitive (Directive 2007/66/EC applicable à compter du 20 décembre 2009).

investisseurs financiers s'intéressent prioritairement à des investissements dont le ratio avantages/risques apparaît souvent plus avantageux que celui des PPP à risques répartis. En effet la durée longue des contrats de PPP à risques répartis, y compris contractuels, accroît les difficultés à sécuriser les engagements financiers d'autant que les maturités proposées par les banques sont substantiellement moindres. Par ailleurs, les établissements bancaires sont peu enclins à s'engager bien en amont de la conclusion des projets, ce qui impacte négativement la finalisation effective de ces projets. Une étude de l'EPEC a mis en exergue que le marché bancaire des PPP s'est ainsi réduit de près de moitié en 2009 par rapport aux précédentes années d'où les préoccupations de certains Etats membres à accroître la liquidité des marchés. De même, il est apparu évident pour les établissements bancaires qu'il ne leur est pas possible d'assurer seuls les besoins financiers induits par des PPP.

Par ailleurs, pour tenter de surmonter en partie ces difficultés, les gouvernements ont pris des mesures visant à apporter des garanties aux prêteurs privés. C'est le cas du gouvernement français qui peut apporter sa garantie jusqu'à ce que l'opération parvienne à boucler son financement, tandis que le gouvernement britannique a annoncé, en mars 2009, la création du fonds TIFU « Treasury Infrastructure Finance Unit » qui a permis de financer de nouvelles opérations et de réduire ainsi les projets en attente.

Enfin les gouvernements européens se sont récemment tournés vers la Banque Européenne d'Investissement (BEI) afin de la solliciter pour être le prêteur de référence dans un certain nombre de projets, comme ceux inscrits dans le réseau de transport trans-européen (TEN-T) dont la question du financement dépasse les frontières nationales. Fin 2010, la BEI avait prêté et/ou investi près de 24 milliards d'euros auprès de 127 projets de PPP à risques répartis. Sur plusieurs projets, la BEI est intervenue pour optimiser la capacité de l'autorité publique d'atteindre les objectifs politiques de l'Union européenne et apporter son expérience.

Les Etats sont, toutefois, en mesure de mettre en place les incitations politiques en faveur des marchés financiers, dont des mesures fiscales à l'exemple des Etats-Unis. Ainsi ce pays a institué une exemption de taxe fiscale sur le marché obligataire, pour stimuler la concurrence avec les banques.

En résumé, les mécanismes mis en place dans les pays européens varient d'un Etat membre à l'autre et sont les suivants :

- Co-financement public

L'Etat intervient directement dans le financement pour suppléer les financeurs privés à l'exemple du Royaume-Uni qui a mis en place TIFU.

- Garantie de financement

Les garanties peuvent revêtir deux formes :

>> la première consiste en une garantie visant à résoudre les contraintes rencontrées par les investisseurs. Elle est fournie par des institutions financières dites publiques ;

>> la seconde consiste en une garantie étatique accordée aux financeurs privés des PPP à risques répartis plus spécifiquement pour les grands projets dans lesquels les prêteurs désirent réduire leur exposition au risque.

Enfin, même si ces mesures reflètent la volonté des gouvernements de faire en sorte que les PPP contractuels aient un poids plus important dans les investissements, il conviendra de s'assurer que les mécanismes ne pourront être qualifiés d'aides d'Etat à soumettre à notification auprès de la Commission européenne.

Le développement des PPP contractuels est donc intimement lié à l'existence d'un marché financier de la dette et de capitaux à long terme adapté.

Dans la zone euro, le marché financier le plus significatif pour les PPP à risques répartis est celui des Pays-Bas, compte tenu de leur système de fonds de pension. L'administration des fonds de pension publics et privés, de l'ordre de 670 Mds €, s'intéresse plus particulièrement aux infrastructures de façon générale et non seulement aux PPP. Au contraire du Royaume-Uni, où les investisseurs se préoccupent en priorité de l'allocation des risques et donc de la rentabilité, l'administration des fonds publics aux Pays-Bas cherche, avant tout, à protéger les actifs de l'inflation puisque le gouvernement n'a pas émis d'obligations indexées sur l'inflation.

Le développement des PFI au Royaume Uni a été d'autant plus aisé que les nombreux fonds de pensions privés, doivent investir dans des actifs à long terme qui s'accordent ainsi aux durées contractuelles de ces PPP. Ainsi le financement obligataire a été le mode de financement dominant pour les grands projets d'une valeur totale supérieure à 200 milliards de livres sterling (£) au cours de cette dernière décennie. Celui-ci est soutenu par un noyau d'investisseurs qui ont apporté 15 M£ d'obligations finançant les projets PPP entre 1997 et 2008. Cependant, le contexte des marchés financiers 2008-2009 n'a pas permis la finalisation de nombreux projets en cours, dont la réalisation pourrait être aussi remise en cause. Le risque d'inflation lié à la maturité des PPP a été et reste un point important pour attirer les investisseurs dans ce secteur.

(cf. Répartition des PPP à risques répartis au Royaume Uni (septembre 2009 pages 33 et 40)

En comparaison, la zone euro a globalement démontré un enthousiasme nettement moindre et l'activité obligatoire des PPP contractuels est restée de fait limitée à peu de pays. Dans des pays comme la France et la Norvège des financements obligataires ont permis le financement d'autoroutes, et en Espagne ainsi qu'en Allemagne ce mode de financement offre des opportunités pour les PPP sectoriels. En dehors de ces pays, il n'apparaît pas de réelle motivation pour le développement d'un marché financier obligatoire de PPP contractuels.

Toutefois des observateurs estiment que les gouvernements devraient activement encourager les fonds de pension à participer au financement des PPP contractuels.

En France, un groupe de travail associant la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariats (MAPPP), les banques et des investisseurs institutionnels ont conclu à la nécessité de créer un véhicule d'émissions obligataires garanties par les cessions Dailly que les banques détiennent sur l'Etat dans ces contrats. L'Etat français a ainsi créé un véhicule de titrisation pour financer la série de ses grands projets d'infrastructures en PPP à risques répartis, tels que les lignes à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire (3,4 Mds€) et Tours Bordeaux (7Mds€), le siège du Ministère de la Défense à Balard (3,6 Mds€). Au travers de ce nouveau véhicule, les banques recèderont ces créances aux investisseurs pour ne plus porter ces crédits à leurs bilans. Toutefois, dans un premier temps, seul l'Etat et les établissements publics notés AAA, comme Réseau Ferré de France (RFF), peuvent y recourir et non les collectivités locales.

Les perspectives concernent aussi le démarrage en 2010 des premières opérations du fonds européen pour l'énergie, le changement climatique et les infrastructures (fonds Marguerite) développé par la Banque Européenne d'Investissement et des partenaires institutionnels. Le fonds Marguerite de 1,5 milliard d'euros fournira des capitaux et quasi capitaux propres pour les projets du réseau trans-européen tout comme pour les énergies renouvelables.

(cf. Cartographie de l'estimation de la valorisation connue des projets PPP à risques répartis en Europe à fin 2009 page 38)

4. RÉGLEMENTATION COMPTABLE

Au sein de l'Union européenne, les partenaires publics comme privés doivent à la fois satisfaire aux normes internationales édictées par l'IASB (International Accounting Standards Board) et l'IFAC (Fédération Internationale Comptable), aux normes nationales et, du moins pour les Etats, aux règles édictées par Eurostat relatives à la comptabilisation des dettes et déficits publics.

Compte-tenu du fait que la quatrième partie du présent rapport et les annexes détaillent les normes internationales, l'accent sera mis, dans cette partie, sur la perception qu'ont les acteurs de ces enjeux comptables.

Sur le plan national, les pays européens n'apparaissent pas avoir développé une réglementation comptable spécifique aux PPP contractuels. Le modèle du PPP se distingue par la difficulté à faire correspondre les notions de propriété juridique de l'infrastructure, de contrôle économique et de répartition des risques.

4.1. Les règles de l'European system of Account (ESA)

Les données statistiques nationales doivent être établies selon les règles de l'European System of Accounts 1995 (ESA 95) et leur guide d'application qui a été émis par l'agence européenne des statistiques (Eurostat). Il est important de noter que le traitement comptable des PPP contractuels dans les comptes publics défini par Eurostat n'est pas fondé sur l'analyse de leur valeur ajoutée mais sur les principes permettant de fournir des données de dettes et de déficits homogènes entre les pays européens. Sous ESA 95, la décision de comptabilisation, dans les comptes publics ou non, de l'actif et de la dette inhérente se fonde sur l'appréciation du transfert de risques et avantages inhérents et non sur la notion de contrôle de l'actif.

De fait, Eurostat requiert l'inscription des engagements relatifs aux actifs pour lesquels la majorité des risques incombe à l'autorité publique (Eurostat : décision 18/2004 du 11 février 2004). Toutefois cette règle revient à considérer que les actifs ne sont pas publics dès lors que le risque de construction et le risque de disponibilité et/ou de demande est transféré à l'opérateur. De nombreux Etats membres ont dès lors vu dans la passation de PPP contractuels l'avantage de ne pas enregistrer, dans leurs états financiers et notamment dans leurs dettes, le financement d'infrastructures importantes au regard des règles d'endettement et de déficit instituées par le traité de Maastricht. Or, il apparaît vraisemblable aux autorités européennes que l'accroissement des garanties publiques aux acteurs privés pour soutenir le développement des PPP, surtout en période économique difficile, et le fait que les actifs deviennent la propriété des collectivités publiques au terme de l'échéance contractuelle, rendent inéluctables la consolidation des actifs concernés et de leurs dettes attachées dans les comptes publics. Par ailleurs, dans une communication du 19 novembre 2009 au Parlement européen pour le développement des PPP, la Commission européenne affirme l'importance de s'assurer du bien fondé et de l'utilité des règles communautaires ayant un impact direct ou indirect sur les PPP contractuels

ainsi que de leur conformité avec les principes du marché intérieur. Des craintes persistent que les administrations publiques des Etats membres utilisent les PPP contractuels pour diminuer leurs dépenses et les passifs d'endettement dans les comptes publics et pour s'abstenir des règles du pacte de stabilité et de croissance, d'autant plus dans un contexte de crise économique. La Commission européenne veut donc éviter que les Etats membres utilisent les PPP contractuels, plus spécifiquement les PPP à risques répartis, pour respecter des règles du pacte de stabilité et de croissance.

Outre la publication en octobre 2010 d'une version mise à jour de l'ESA 95, version dans laquelle les possibilités de déconsolidation de la dette publique en cas de PPP contractuels sont beaucoup plus restrictives, notamment du fait de la prise en compte de l'existence de garanties publiques aux acteurs privés pour soutenir le développement des PPP. La Commission européenne compte assurer un traitement approprié des dettes et des déficits liés aux PPP contractuels par la publication de lignes directrices sur le traitement comptable des marchés et des garanties, et la diffusion aux Etats membres des principes à appliquer pour le relevé statistique des marchés de PPP contractuels.

L'EPEC participe également à l'analyse de l'impact des traitements comptables relatifs aux PPP à risques répartis mis en place par les Etats membres de l'Union européenne. Plus particulièrement, les conséquences de la méthode de comptabilisation d'Eurostat relative au traitement bilanciel des PPP contractuels en comptabilité nationale font l'objet d'un suivi attentif.

4.2. Les normes IFRS

L'Union européenne a adopté, le 25 mars 2009, l'interprétation IFRIC 12 qui énonce les principes généraux de comptabilisation et d'évaluation des obligations et des droits correspondants relatifs aux accords de concessions de services (SCA c'est-à-dire PPP contractuels).

Cette interprétation est applicable pour les entreprises qui sont dans le champ d'application au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2008. Lors du processus d'adoption la Commission européenne s'est fondée sur l'avis technique de l'EFRAG (European Financial Reporting Advisory Group), qui a conclu que l'interprétation n'est pas contraire au principe d'équité et d'image fidèle et répond aux critères de compréhension, de pertinence et de comparabilité requis pour l'information financière dans le cadre de prise de décisions économiques, ainsi que sur les avis des Etats membres via le Comité de la réglementation comptable (ARC).

Néanmoins, les opérateurs privés, dans une assez large mesure, ont exprimé leur désaccord, en Espagne, au Portugal et en Italie notamment. Les réserves formulées concernent :

- le champ d'application limité compte tenu de la multiplicité des pratiques et des mécanismes comme les options de renouvellement et d'extension ;
- la pertinence du critère lié au contrôle retenu pour déterminer la reconnaissance de l'actif ;
- le mode de détermination du choix et la cohérence entre les modèles de l'actif financier et incorporel, et la pertinence de la coexistence des deux modèles ;
- la reconnaissance des revenus selon le modèle de l'actif incorporel, qui lors des premières années, induit des déficits importants liés au déséquilibre entre les coûts financiers et les revenus et qui conduit, en outre, à comptabiliser un chiffre d'affaires qui sera supérieur aux recettes perçues.

Toutefois, on ne peut pas nier que l'IFRIC 12 concourt à minimiser fortement la diversité des pratiques par les opérateurs afin que les états financiers présentent une image fidèle et répondent aux critères de compréhension, de pertinence et comparabilité requis pour l'information financière dans le cadre de prise de décisions économiques. En outre, même si la présentation des états financiers diffère entre le modèle de l'actif financier et celui de l'actif incorporel, la marge brute totale d'un même projet selon les deux modèles est identique.

(cf. IFRIC 12 – Graphiques du profil financier page 41)

4.3. Les normes de l'IFAC

Le jugement porté quant au mode de la comptabilisation dans les états financiers publics est complexe et sujet à contestation par les contrôleurs des comptes publics.

Il peut en résulter que les accords soient structurés entre les partenaires de manière à répartir des risques afin d'aboutir à un traitement en hors bilan dans les comptes publics au détriment d'une optimisation de la valeur ajoutée financière du projet.

La réussite d'un PPP contractuel étant liée à l'efficacité du prix et à la répartition des risques, chaque projet présente des caractéristiques propres qui induisent leur comptabilisation ou non dans les états financiers.

La Fédération Internationale Comptable (IFAC) répond aux attentes spécifiques du secteur public et développe à son usage des normes comptables internationales pour favoriser la transparence et la convergence des états financiers par

l'intermédiaire de son organisme de normalisation IPSAS Board (International Public Sector Accounting Standards Board). En février 2010, il a été publié un « exposé sondage » (ED 43) relatif à la comptabilisation des accords de concession par le concédant public. Cet exposé est le miroir de l'IFRIC 12 en termes de champ d'application, terminologie et critère de comptabilisation de l'actif.

(cf. Point sur les problématiques de comptabilisation des CP dans les comptes publics page 78)

UN EXEMPLE : LE ROYAUME-UNI

Pour les projets dits de hors bilan, les paiements, pour les services associés à l'actif, sont inclus dans les dépenses courantes du budget de l'autorité publique mais les investissements et les dettes de financement ne sont pas reconnus car inscrits dans la comptabilité nationale. Le gouvernement alloue des crédits aux projets des collectivités locales pour financer les projets pour lesquels la répartition des risques entre les acteurs est appropriée, ce qui est couramment perçu comme l'exigence d'une comptabilisation hors bilan.

La méthode de comptabilisation a évolué au cours des années. Préalablement au 1er avril 2009 et depuis 1998, la comptabilisation des PPP à risques répartis s'effectuait selon les principes et normes du Royaume Uni. Il était ainsi fait application de l'approche « risques et avantages » pour déterminer si un partenariat devrait ou non être inscrit dans les comptes publics. Selon ce standard, la partie qui détient la majorité des risques et avantages doit inscrire l'actif dans ses états financiers. Les risques clefs sont généralement ceux de la demande et la valeur résiduelle.

En juin 1999, le HM Treasury PFI Taskforce a revu son guide de comptabilisation des PPP à risques répartis de sorte à accroître la cohésion des états financiers entre les différents acteurs publics. Il demeure toutefois que la quantification des risques et toute analyse statistique fondée sur les flux de trésorerie attendus sont les aspects les plus sujets à contestation. En effet, il est possible de réduire la valorisation des risques de demande et de valeur résiduelle de sorte que la variation des produits et pertes associée à ces risques soit faible.

Les normes de l'European System of Accounts 1995 (ESA95) de l'Union européenne pour les comptes publics sont distincts des normes comptable du Royaume-Uni. Toutefois, ces dernières se sont alignées avec l'ESA95 et conformées aussi à la méthodologie d'Eurostat relative à comptabilisation des PPP contractuels.

A partir du 1er avril 2009, l'établissement des comptes publics s'est effectué selon l'interprétation IFRIC 12 « services concessions arrangements ». Si effectivement, cette interprétation n'est pas applicable directement au secteur public, l'HM Treasury a émis une recommandation dans « 2009-10 Financial Reporting Manual » pour l'application en miroir de l'interprétation IFRIC 12 dédié à l'opérateur privé qui spécifie que le partenariat entrant dans le champ d'application de l'interprétation est considéré comme contrôlé par l'autorité publique et l'actif non comptabilisé par l'opérateur. Il s'en suit que l'actif et l'endettement inhérent à ce partenariat doivent être inscrits dans les comptes publics. Dans cette interprétation, il n'est pas fait mention du critère « risques et avantages ».

Dans le cas d'un partenariat qui serait hors du champ d'application, l'interprétation requiert que celui-ci soit analysé afin de déterminer s'il contient ou non un contrat de location conformément à l'interprétation IFRIC 4 « déterminer si un accord contient un contrat de location ». Lorsqu'un partenariat contient une location, il est alors nécessaire de déterminer s'il s'agit d'une location simple ou bien d'une location financement, conformément à l'IAS 17 « contrats de location » qui se base sur une approche risques et avantages pour opérer la distinction entre ces deux types de contrats.

L'approche fondée sur la notion de contrôle décrite par l'IFRIC 12 n'est pas, selon « l'Office for National Statistics », en adéquation avec les principes retenus pour l'établissement des comptes nationaux publics du « Manual on Government Deficit and Debt » ou bien avec ceux de l'Eurostat. Ainsi, l'organisme d'appui des PPP le HM Treasury dans une lettre du 5 octobre 2007 confirme que l'approche de la notion de contrôle de l'IFRIC 12 n'est pas cohérente avec l'approche « risques et avantages » requise par l'Eurostat. Toutefois, il apparaît que depuis la rédaction du SA95 de l'Eurostat jusqu'à l'adoption de l'IFRIC 12, les contraintes des principes et méthodes comptables, restreignant la possibilité d'une inscription en hors bilan, sont croissantes.

5. LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR FAVORISER L'ESSOR DES PPP CONTRACTUELS

La Commission européenne s'est engagée à identifier les obstacles au développement des PPP contractuels afin de définir des solutions adéquates.

(cf. Cartographie des mesures mises en place en Europe pour évaluer l'intérêt du PPP page 39)

L'étude sur le développement des PPP contractuels menée par l'EPEC et l'agence DLA Piper qui a couvert les pays de l'Union européenne, a mis en avant des conditions préalables communes à la réalisation de ces PPP :

- avant tout, le pouvoir public doit avoir une réelle volonté politique en faveur des PPP dans la durée politique. Le soutien politique doit comporter un cadre juridique et réglementaire, qui est probablement (mais non nécessairement) plus efficient si celui-ci repose sur une mission d'appui aux PPP au niveau national. Celle-ci doit être à même de guider et superviser les entités publiques locales par l'apprentissage des PPP et éventuellement les soutenir par des professionnels expérimentés. Elle doit aussi accroître ses expériences et s'interroger sur l'adéquation de la législation avec la pratique afin de soutenir l'amélioration de la réglementation législative ;
- les équipes des autorités publiques qui mettent en place des PPP doivent, pour leur part, être formées à livrer des projets. Le manque de personnel expérimenté, qui maîtrise cette procédure afin de se concentrer sur le respect des délais de mise à disposition des services publics, est un point commun à nombre de pays. Les conséquences sont l'accroissement des délais et même, dans certains cas, la perte de crédibilité envers le programme de PPP contractuels.

En définitive, le succès de ces opérations implique :

- un cadre juridique approprié ;
- une procédure de mise en concurrence transparente permettant d'attirer les investisseurs privés ;
- l'existence de projets clairement déterminés et planifiés favorisant l'intérêt de nouveaux partenaires entrepreneurs et apporteurs de fonds ;
- un marché financier stable et dynamique à même d'assurer le financement de long terme ;

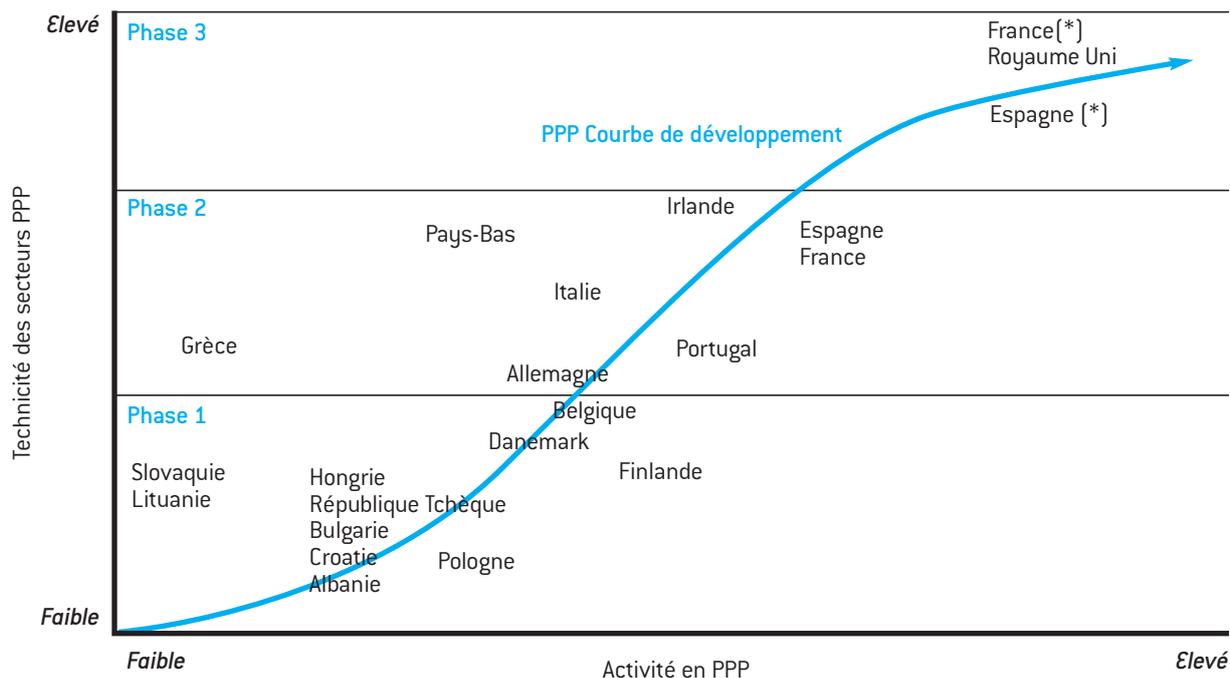
- et de façon collatérale, l'exigence d'une bonne notation de crédits non seulement pour le projet et les partenaires privés mais aussi pour les partenaires publics qui au bout du compte assureront le paiement des services publics à défaut des usagers.
- l'existence d'un fort secteur privé national ou la capacité, sous différentes formes, d'attirer des partenaires privés étrangers.

Le développement des PPP contractuels se heurte cependant, pour la plupart des pays, aux difficultés suivantes :

- le niveau insuffisant de liquidités offert par les banques commerciales particulièrement dans les Etats devenus membres récemment de l'Union européenne ;
- la maîtrise insuffisante des aléas économiques et politiques. En particulier, le risque de changement de partenaire pendant la durée du contrat à l'initiative du partenaire public peut faire reculer certaines entreprises de génie civil qui ne souhaitent assurer la gestion des services que si elles en retirent une juste contrepartie des efforts financiers éventuellement consentis pendant la période de construction ;
- la non-comptabilisation des engagements financiers en dette publique devient nettement moins aisée. Cette évolution est induite principalement par le contexte économique, limitant le transfert de risques aux partenaires privés, et par l'évolution des normes comptables publiques (IPSAS et EUROSTAT) et privées (IASB). La perspective de traitements comptables pouvant remettre en cause, en comptabilité publique, le caractère déconsolidant de ces opérations *(cf. page 78)* tant au plan budgétaire que bilanciel peut remettre en question la décision du recours aux PPP contractuels.

L'allègement de ces difficultés demeure largement tributaire de la reprise économique et du dynamisme des marchés financiers en situation de financer des opérations à long terme.

CARTOGRAPHIE DE LA MATURITÉ DU DÉVELOPPEMENT DES PPP EN EUROPE



[*] PPP contractuels / Source : d'après Deloitte and Touche USA LLP

	Phase 1	Phase 2	Phase 3
Cadre général	<ul style="list-style-type: none"> - Définition d'un cadre national réglementaire / juridique - Conformité juridique des PPP - Identification de projets PPP - Développement de structures spécifiques aux PPP - Phase d'expérimentation - Transfert d'expérience : coopération entre institutions via l'EPEC - Bonnes pratiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduction de réformes législatives - Publication de guides relatifs aux règles et pratiques - Mise en place de structures PPP spécifiques aux PPP - Amélioration des modèles PPP - Promotion des PPP - Développement des projets et extension à de nouveaux secteurs - Incitation à de nouvelles sources de financement - Mise en place d'une évaluation des projets - Identification des obstacles juridiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Assimilation satisfaisante des PPP par les secteurs public et privé - Entraves et obstacles juridiques résolus - Modèles PPP optimisés et utilisés - Allocation des risques optimisée - Maîtrise des revenus et des flux de trésorerie - Consensus et engagement politique - Utilisation de l'ensemble des sources de financement - Marchés financiers des infrastructures impliquant les fonds de pension et les fonds privés de capitaux - Autorités publiques formées et expérimentées en PPP
Cadre comptable public	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de besoin particulier : identifiable à la DSP 	<ul style="list-style-type: none"> - Règles de comptabilisation du hors bilan 	<ul style="list-style-type: none"> - Encadrement de la dette publique - Règles d'évaluation de la performance
Cadre comptable privé	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre comptable privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Transposition IFRIC 12 	

CARTOGRAPHIE DES PPP CONTRACTUELS EN EUROPE PAR SECTEUR ET STADE DE DÉVELOPPEMENT

	Administration publique	Aéroport	Défense	Aménagement public	Logement social	Santé et hôpital	IT	Port	Prisons	Réseau ferroviaire	Transport urbain	Routes	Ecoles	Sports et loisirs	Traitement des eaux et déchets
Etats membres de l'Union européenne															
Autriche	■	■				■				■		■	■	■	■
Belgique	■		■	■	■			■	■	■	■	■	■	■	
Danemark	■									■	■	■	■		
Finlande						■				■	■				
France(*)	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Allemagne	■	■	■			■			■	■	■	■	■	■	
Grèce	■		■			■	■			■	■	■			■
Irlande	■	■			■	■		■	■	■	■	■			■
Italie	■				■	■		■	■	■	■			■	■
Luxembourg		■				■									
Pays-Bas	■	■							■		■	■			■
Norvège (h. EU)									■		■	■			
Portugal	■	■				■		■	■	■	■	■			■
Espagne	■	■				■		■	■	■	■	■			■
Suède	■					■			■	■	■				
Royaume Uni	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■			■
Nouveaux Etats membres															
Chypre								■			■				
Rép. Tchèque	■					■		■			■		■	■	■
Estonie					■						■	■			
Hongrie	■					■		■		■	■	■	■	■	
Lettonie		■				■		■			■	■			■

Discussions en cours
 Projets en appel d'offres

Plusieurs projets en cours certains finalisés
 Important nombre de projets finalisés

Important nombre de projets finalisés

CARTOGRAPHIE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ET LÉGISLATIF RELATIF AUX PPP CONTRACTUELS EN 2010

Pays	Section PPP	Loi PPP	Situation
Etats membres de l'Union européenne			
Autriche	□	■ ■ ■	En 2009, le gouvernement a décidé de privilégier les marchés publics
Belgique	□ □	■	Service actif uniquement en Flandres
Danemark	□ □		PPP dans les prémices compte tenu de l'absence de législation
Finlande		■	Gouvernement cherchant à favoriser les partenariats
France	□ □ □	■ ■ ■	
Allemagne	□ □ □	■ ■ ■	Etat fédéral, le centre d'expertise a été mis en place en 2008 La législation PPP est spécifique à certains PPP de routes uniquement
Grèce	□ □	■ ■	L'État met en avant le respect de critères objectifs et quantitatifs
Irlande	□ □ □	■ ■ ■	Cadre législatif et réglementaire en place
Italie	□ □	■ ■ ■	Forte disparité entre les aspirations du gouvernement et le développement des PPP Amendement du codes marchés publics pour introduire la procédure PPP
Luxembourg			
Pays-Bas	□ □		Sections PPP spécifiques à la la santé et à l'éducation Gouvernement cherchant à développer les PPP en se référant aux principes du RU
Norvège (h. EU)	□		Gouvernement ne considérant pas les PPP comme intéressants Aucun porgramme d'envergure de PPP n'est envisagé
Portugal	□ □	■ ■ ■	Les incertitudes quant aux souces de revenus freinent la progression des PPP
Espagne	□	■ ■ ■	La décentralisation du gouvernement implique une multipliticé de décideurs publics Accumulation de divers contrats plus ou moins assimilables à des PPP
Suède	□		Gouvernemenet ne souhaitant pas un financement par les partenaires privés
Royaume Uni	□ □ □		PPP mis en place par les autorités publiques locales agissant pour le gouvernement central
Nouveaux États membres			
Chypre		■ ■	Retard dans la mise en place d'une législation
Rép. Tchèque	□ □	■ ■	L'introduction du dialogue compétitif par l'UE peut remettre en cause l'intérêt des PPP
Estonie	□		
Hongrie	□ □	■	Fortes incertitudes quant au développement des PPP Section PPP interministerielle qui avec Eurostat a conclu à l'inadéquation de certains PPP
Lettonie	□ □	■ ■ ■	Les projets d'une durée de plus de cinq ans et de trente ans maximum doivent être approuvés par le cabinet ministériel
Lituanie		■ ■	Pas de publication quant à la stratégie envers les PPP Gouvernement sensible au fait que les PPP peuvent dynamiser l'économie
Malte	□ □		Section PPP du Ministère des finances pour conseiller et coordiner
Pologne	□ □	■ ■	La législation mise en place en février 2009 est incomplète
Slovaquie			L'absence de législation PPP est un obstacle majeur Le ministère des finances a émis une notice en faveur des PPP
Slovénie			
Bulgarie	□ □		Absence de législation PPP : réalisation sous la forme de concessions Section PPP du Ministère des finances ayant émis des guides méthodologiques
Roumanie	□ □		Gouvernement n'ayant aucune intention d'implanter une législation PPP Section PPP rattachée au Ministère des finances
Pays accédant et candidat			
Turquie	□ □	■ ■	La faiblesse du cadre réglementaire et l'absence d'une supervision sont des freins aux PPP Volonté du gouvernement de remédier à ces difficultés

CARTOGRAPHIE DE L'ESTIMATION DE LA VALORISATION CONNUE DES PROJETS PPP À RISQUES RÉPARTIS EN EUROPE À FIN 2009

	Administration publique	Aéroport	Défense	Aménagement public	Logement social	Santé et hôpital	IT	Port	Prisons	Réseau ferroviaire	Transport urbain	Routes	Ecoles	Sports et loisirs	Traitement des eaux et déchets
Etats membres de l'Union européenne															
Autriche	110								920		7348				
Belgique	171					3400	200		1752	880	3292	2700	482		
Danemark	75									1205	5860	43	218		
Finlande											300				
France	979	681	80	196		1383	3145	3570	1305	22050	5137	10097	915	650	
Allemagne	657	2400	6710			391	3000		227	2200	489	6425	2324	168	
Grèce	2737		105			1081	2152	342	238		850	8316	1372		427
Irlande	363			180	35	210			400		2700	4204	2030		120
Italie	1993					3373	1470		495		10556	60407		421	
Luxembourg															
Pays-Bas	580								70			4830	16		400
Norvège (h. EU)													124		515
Portugal	115	3500				2332				19234	2940	14293			
Espagne	339	297				1903		1070	128		5092	16897			1340
Suède	32					1400					82				
Royaume Uni	1953	81	11296	2454	2453	9250	677		214	25633	3534	11309	16234	32	1342
Nouveaux Etats membres															
Chypre												300			
Rép. Tchèque	90		3926			128			102		101	4533		137	
Estonie															
Hongrie	241								40		60	3285		250	
Lettonie		150										400			
Lituanie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pologne	100					60				8054	310	6070			789
Slovaquie	150											4500			
Slovénie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bulgarie		75										2940			
Roumanie		45				149						11585			165
Pays accédant et candidat															
Turquie						450						5200			116
Total	10685	7229	22117	2830	2488	22110	13844	5182	3219	79843	33936	192391	25758	2358	5214

CARTOGRAPHIE DES MESURES MISES EN PLACE EN EUROPE POUR ÉVALUER DE L'INTÉRÊT DU PPP

Type de mesure Pays	Mise en place de l'étude Valeur Actuelle Nette	Comparateur au secteur public ou similaire	Taux d'actualisation	Appréciations qualitatives	Mode de justification de la VAN
France	Analyse comparative préalable	Evaluation préalable de la pertinence économique par un comparateur au service public	Recommandation d'un taux de risque de 4%	Prise en compte de critères environnementaux comme l'utilisation alternative de fonds publics. Prise en compte aussi de bénéfices non quantifiables comme une livraison accélérée et des bénéfices attachés non quantifiables	Les projets peuvent se réaliser sur la base de l'urgence et de la complexité sans démontrer la valeur ajoutée créée. Lorsque ces conditions ne sont pas atteintes, la valeur ajoutée doit être démontrée
Allemagne	La Valeur ajoutée est une partie inhérente des études de faisabilité qui a quatre composants (1) adéquation du PPP (2) Développement	Comparateur secteur public non réglementé par la loi mais sélectif tout en étant neutre et avec des risques transférables et conservés. Garantie de paiement pour la dette senior	Pas de taux fixé, décision laissée à l'autorité publique. Le taux doit tenir compte du rendement à long terme des obligations d'Etat	Pas d'éléments qualitatifs dans les tests de VAN du comparateur marché public. Toutefois, la décision finale inclut des considérations en compléments de la valorisation financière, comme l'environnement, les bénéfices socio-économiques, ou la planification du développement structurel du territoire	Partie clef du processus prend en considération l'estimation d'éléments qualitatifs
Irlande	Quatre tests : (a) VAN qualitative avant la soumission, (b) VAN quantitative et création d'un benchmark public, (c) Test de comparaison VAN entre marché public et PPP, (d) Réalisation d'un test final pour y inclure toute modification	Comparateur connu comme un benchmark des marchés publics. Classification des risques comme transférés, conservés, ou partagés. Appel d'offres fictif saisissant les coûts hypothétiques	Taux d'actualisation doit être identique pour le benchmark des marchés publics et le PPP. Il doit être basé sur le coût de la dette sans risque public (i.e. obligation d'Etat à long terme)	Considérations qualitatives suivantes pour le PPP : projet suffisamment important, possibilité de transférer des risques au secteur privé, potentiel à dégager des revenus	Valorisation de la VAN quantitative inclut la comparaison entre PPP et le benchmark marchés publics. Toutefois, la VAN et l'aspect abordable du projet doivent être pris en considération pour poursuivre
République slovaque	L'étude de la faisabilité d'un PPP inclut des tests de VAN	Pas de méthodologie détaillée pour un comparatif aux marchés publics. Toutefois un tel test est explicitement inclus dans l'étude de faisabilité laquelle est fournie systématiquement aux entités du gouvernement central	x	Simple prise en compte de facteurs qualitatifs comme les effets des options sur les opérations du secteur public	

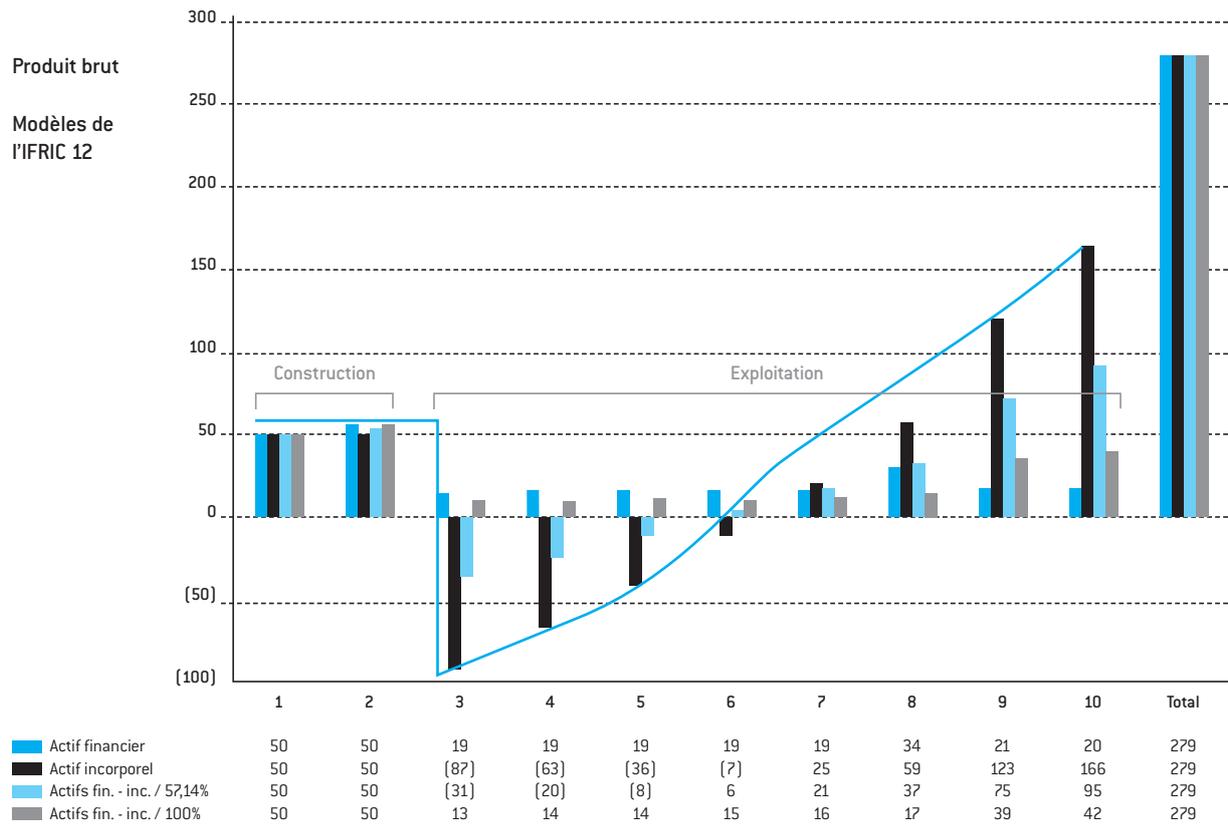
CARTOGRAPHIE DE L'ESTIMATION DE LA VALORISATION CONNUE DES PROJETS PPP À RISQUES RÉPARTIS EN EUROPE À FIN 2009 (SUITE)

Type de mesure Pays	Mise en place de l'étude Valeur Actuelle Nette	Comparateur au secteur public ou similaire	Taux d'actualisation	Appréciations qualitatives	Mode de justification de la VAN
Royaume Uni	Approche VAN à trois stades de la procédure d'appels d'offres : (a) au cours de l'établissement du budget annuel, (b) pour souligner des éléments clés préalablement à la soumission, (c) après la réception des offres au cours de la procédure de sélection. Evaluation continue de la VAN jusqu'à la finalisation contractuelle	Disponibilité d'un comparateur entre la commande publique traditionnelle et le PPP	Taux sans risque de 3,5%. Au Royaume Uni, les risques sont intégrés dans les coûts du projet et dès lors le taux sans risque est appliqué aux flux de trésorerie. Dans l'évaluation il est pris en compte une correction dite de biais d'optimisme sur la commande publique traditionnelle	Considérations de trois facteurs : viabilité, attrait, et probabilité d'achèvement durant les trois phases : évaluation du programme structurel, évaluation du projet, et l'évaluation de la soumission	Comparaison du PPP à un benchmark des marchés publics. Toutefois, les calculs doivent être menés avant d'envisager de déterminer la VAN et de poursuivre le processus. La décision d'engager un investissement en PPP se fonde uniquement sur une analyse de la VAN (qualitative et quantitative)

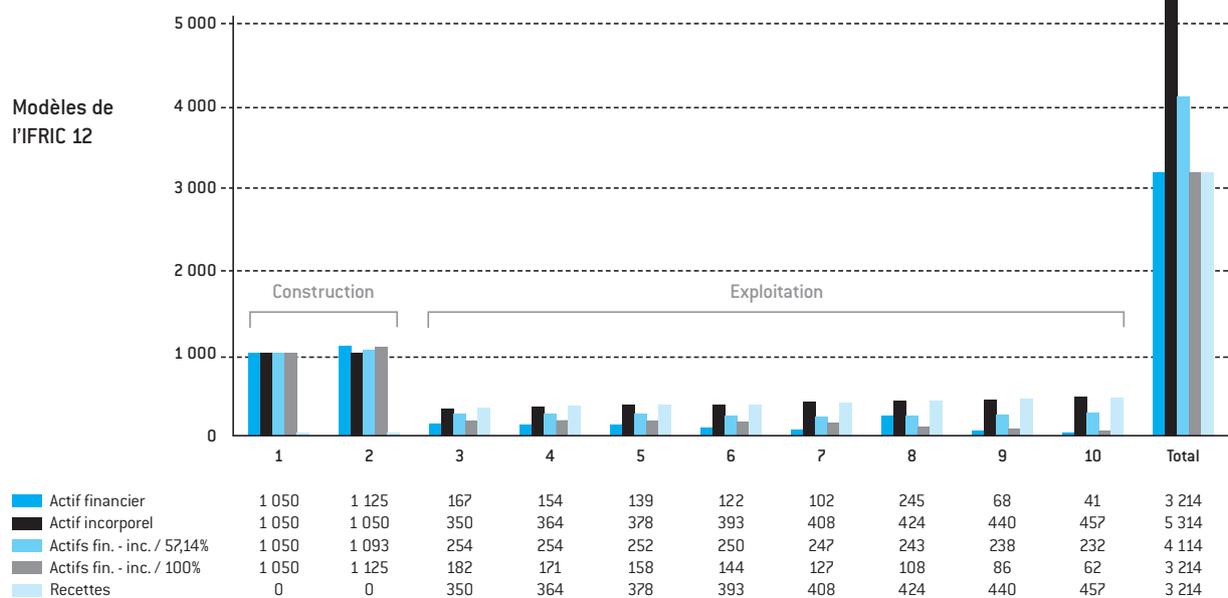
RÉPARTITION DES PPP À RISQUES RÉPARTIS AU ROYAUME UNI (SEPTEMBRE 2009)

Département	Nombre de projets signés	Valeur des investissements (M£)	Nombre de projets en appels d'offres	Valeur des investissements (M£)
Ministère de la justice	26	697	2	201
Culture Media sport	12	238	3	115
Environnement	21	2687	18	2985
Transport	50	11763	12	1890
Petite enfance et écoles	135	6075	53	2511
Santé	114	11367	4	473
Innovation	3	62		
Etablissements publics	61	2129	23	1287
Maison de retraite	4	1133		
Defense	50	8805	2	1218
Autres	186	9873	6	677
Total	662	54829	123	11357

IFRIC 12 – GRAPHIQUES DU PROFIL FINANCIER



Chiffre d'affaires & Produits financiers <> Recettes



III. SUIVI PHYSIQUE ET PATRIMONIAL DES OUVRAGES GÉRÉS DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ CONTRACTUEL

INTRODUCTION

La nécessité de disposer d'une gestion financière et patrimoniale des ouvrages	43
1. L'INVENTAIRE - UN ENJEU MAJEUR POUR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC ET LEURS EXPLOITANTS	43
1.1. Une réglementation et des normes comptables applicables très strictes	44
1.2. Des obligations réglementaires en matière de suivi et de contrôle du patrimoine	44
2. DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES OBSERVÉES EN PRATIQUE	46
2.1. Pour les opérateurs privés : une approche souvent hétérogène des enjeux du suivi patrimonial des ouvrages	46
2.2. Pour les personnes publiques : un suivi perfectible tant des actifs que des passifs spécifiques	46
3. QUELQUES PISTES DE REFLEXIONS POUR AMÉLIORER LES SUIVIS PHYSIQUE ET COMPTABLE DES BIENS	47
3.1. L'inventaire physique : un outil contradictoire garant du maintien du potentiel des services	47
3.2. Le suivi comptable : un outil de valorisation du patrimoine public	47

LA NÉCESSITÉ DE DISPOSER D'UNE GESTION FINANCIÈRE ET PATRIMONIALE DES OUVRAGES

Le suivi physique et patrimonial des ouvrages gérés dans le cadre d'un PPP est au cœur des enjeux entourant les aspects économiques et comptables des investissements dans les PPP (quelle que soit leur forme juridique).

En effet, la production des services publics (alimentation en eau potable, assainissement, transport public, traitement des déchets, distribution d'énergie, hôpitaux, etc.) nécessite la création d'infrastructures supports. Le « patrimoine » des personnes publiques est donc généralement important.

Les contrats de partenariat confient aux opérateurs, pour une durée déterminée, l'usage et la gestion de ce patrimoine. Ceux-ci portent également régulièrement sur la réalisation d'opérations d'investissement ou de gros entretien de renouvellement sur des actifs immobiliers, voire mobiliers.

Les ouvrages ont été ou sont généralement financés par des tarifs perçus sur les usagers des services et/ou par les contribuables via les sommes versées directement par les personnes publiques contractantes. Il est de la responsabilité de la personne publique de s'assurer de la conservation de ce patrimoine « public » afin de garantir la pérennité du service public. Ce suivi passe nécessairement par la vérification de la bonne affectation, d'une part, des recettes du service et, d'autre part, de la conservation du patrimoine.

Garantir la « continuité du service public » et le bon usage des « deniers publics » impliquent pour toutes les parties prenantes :

- d'apprécier la gestion patrimoniale et financière des ouvrages confiés par les personnes publiques aux opérateurs ;
- de contrôler périodiquement la cohérence entre les inventaires physiques des biens et les éléments figurant dans la comptabilité des opérateurs.

Pour autant, l'examen du patrimoine présenté dans les différents documents produits par les partenaires publics et privés met en exergue de réelles difficultés à assurer un suivi fiable et pertinent et, par conséquent, à produire une image fidèle de ce patrimoine.

Il est donc nécessaire de mettre en place une procédure effective de suivi physique ou de contrôle de l'inventaire physique des immobilisations aussi bien quantitatif que qualitatif ou, du moins, de renforcer le dispositif de contrôle relatif à cette procédure.

Celle-ci devra contribuer à :

- garantir les modalités de valorisation du patrimoine public ;
- fiabiliser le suivi comptable des biens selon leur nature ;
- assurer ainsi, aux divers partenaires, une traçabilité et une durabilité des actifs objets des contrats.

1. L'INVENTAIRE – UN ENJEU MAJEUR POUR LES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC ET LEURS EXPLOITANTS

Traditionnellement, les contrats de partenariat public-privé distinguent trois catégories de biens :

- les biens de retour, qui sont indispensables à l'exercice de la mission de service public et doivent faire l'objet d'un retour à la personne publique en fin de contrat ;
- les biens de reprise, qui, nécessaires à l'exercice de la mission de service public, peuvent revenir, sur option, à la personne publique en fin de contrat ;
- les biens propres de l'exploitant qui lui sont utiles pour l'exercice de la mission et qui resteront (sauf exception ou clause particulière) sa propriété en fin de contrat.

Ainsi, l'exploitant d'un contrat de partenariat public-privé inscrit à son bilan, des actifs qui appartiennent, pour l'essentiel, à la personne publique. Il est, pour ces biens, soumis à une obligation de maintien du potentiel productif en bon état de fonctionnement.

Pour cela, il se doit de réaliser des investissements, de mettre en œuvre une politique de maintenance, d'entretien et de gros entretien, ainsi que de procéder à des renouvellements d'ouvrages de manière périodique en fonction d'un programme arrêté selon des durées d'utilité précises et d'éventuelles obligations contractuelles.

Il convient, par conséquent, de s'interroger sur les obligations en matière de suivi physique et patrimonial des ouvrages au regard de la législation, de la réglementation ainsi que de la comptabilité publique et privée.

1.1. Une réglementation et des normes comptables applicables très strictes

1.1.1 Pour les personnes publiques

Les personnes publiques sont, au premier chef, soumises à une obligation de suivi des ouvrages. Cette obligation, qui incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable, s'exprime dans le cadre des instructions codificatrices de comptabilité publique M4 pour les Services Publics Industriels et Commerciaux, M14 pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, M52 pour les départements, M71 pour les régions et dans le Recueil des Normes Comptables de l'Etat pour l'Etat.

L'ordonnateur tient l'inventaire destiné à justifier la réalité et l'état physique des biens. Il a l'initiative des amortissements, des dépréciations, des transferts et des sorties. Le comptable est, quant à lui, responsable de l'enregistrement des biens en comptabilité générale et de leur suivi à l'actif du bilan.

Cette obligation est indépendante du mode de gestion et s'applique donc à l'ensemble des services gérés à travers les différentes formes de contrats de partenariat public-privé.

1.1.2 Pour les personnes morales soumises aux règles de la comptabilité privée

En comptabilité, les obligations en matière d'inventaire sont définies par le Code de commerce. L'article L.123-12, al. 2 prévoit que chaque entité « doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actif et passif du patrimoine de l'entreprise ». Ces mouvements sont enregistrés chronologiquement. A cette occasion, il procède à leur recensement et à leur évaluation.

Le Plan Comptable Général (PCG) reprend ce principe dans son paragraphe 410-8 : « toute entité contrôle au moins une fois tous les douze mois les données d'inventaire. L'inventaire est un relevé de tous les éléments d'actif et de passif, au regard desquels sont mentionnées la quantité et la valeur de chacun d'eux à la date d'inventaire. Les données d'inventaire sont conservées et organisées de manière à justifier le contenu de chacun des postes du bilan ». Il précise également que « les données d'inventaire sont regroupées sur le livre d'inventaire ».

Ainsi, l'observation physique permet d'atteindre certains objectifs de contrôle attachés aux actifs. Elle n'apporte cependant qu'une partie des éléments probants qui sont nécessaires à l'élaboration des comptes. En effet, même si

l'existence des actifs est confirmée, les autres éléments, tels que la propriété du bien, la valeur d'attribuée, etc... doivent être vérifiés par d'autres techniques.

Cette problématique est d'autant plus importante dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé dans la mesure où celui-ci traite du patrimoine public sur des durées parfois très longues.

Par ailleurs, la gestion et le suivi du patrimoine public impose à l'opérateur de mettre en place un programme d'entretien et de renouvellement dont les règles comptables et fiscales restent encadrées, au plan réglementaire, par le PCG et des instructions fiscales et ce, malgré une exclusion expresse des passifs et actifs spécifiques des entreprises concessionnaires du champ d'application des textes réformateurs du PCG intervenus en 2000 et 2004.

Les avis 2000-06 et 2004-06 relatifs aux passifs et aux actifs, bien qu'excluant de leur champ d'application les ouvrages en concession, modifient le PCG en instaurant une approche dite « par composant » et des modalités spécifiques de suivi des provisions afférentes au gros entretien. Ces évolutions normatives ont cependant contribué à fiabiliser le suivi physique et comptable des ouvrages, objets des contrats de partenariats, dans la mesure où les opérateurs ont appliqué le plus souvent des principes de « Groupe » visant à fiabiliser l'ensemble de leur patrimoine (la mise en œuvre de cette approche s'étant généralement accompagnée d'opérations d'inventaires physiques effectives).

1.2. Des obligations réglementaires en matière de suivi et de contrôle du patrimoine

Le suivi et le contrôle des ouvrages restent un enjeu majeur pour les PPP. Qu'il s'agisse de délégations de services publics ou de contrats de partenariat, des règles strictes sont prévues pour les collectivités territoriales et l'Etat.

1.2.1 Cas particulier des délégations de services publics

Dans le cadre des délégations de service public, les obligations liées à l'établissement d'un inventaire résultent de l'article L. 1411-3 du CGCT modifié par la Loi n°2005-102 du 11 février 2005 (art. 10) pour les collectivités territoriales et de l'article 40-1 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 modifiée (dite « Sapin ») pour l'Etat :

« Le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à

l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité déléguée d'apprécier les conditions d'exécution du service public ».

Pour les collectivités locales, l'article L. 1411-3 du CGCT précise en insérant un alinéa spécifique que :

« Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte. »

L'article R. 1411-7 du CGCT, issu du décret n° 2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local, précise que ce rapport « *tient compte des spécificités du secteur d'activité concerné, respecte les principes comptables d'indépendance des exercices et de permanence des méthodes retenues pour l'élaboration de chacune de ses parties, tout en permettant la comparaison entre l'année en cours et la précédente. Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle.* »

Ce rapport doit comprendre notamment :

- un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat ;
- Un compte-rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué, comportant notamment une description des biens et le cas échéant le programme d'investissement, y compris au regard des normes environnementales et de sécurité ;
- un état du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement, du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué ainsi qu'une présentation de la méthode de calcul de la charge économique imputée au compte annuel de résultat d'exploitation de la délégation ;
- un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et biens de reprise du service délégué ;
- une annexe qui comprend un compte-rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service.

1.2.2 Cas particulier des contrats de partenariat

Pour les contrats de partenariat, un cadre analogue bien que moins précis a été institué. En effet l'article 13 de la loi du 29 juillet 2008 modifie l'article 12 de l'ordonnance du 17 juin 2004 en y insérant un article 12-1 pour les contrats de

partenariat relevant de l'Etat qui stipule « qu'un rapport annuel établi par le titulaire du contrat de partenariat est adressé à la personne publique afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. » et dont le contenu a été précisé à l'article 8 du décret n°2009-243 du 2 mars 2009.

Il semblerait pertinent que son contenu soit proche de celui relatif à un contrat de délégation de service public.

Ces dispositions ont été transposées dans le CGCT pour les collectivités territoriales à l'article L. 1414-14 du CGCT précisé par l'article R. 1414-8 .

Ce rapport devra comprendre :

Les données économiques et comptables suivantes :

- a) le compte annuel de résultat de l'exploitation de l'opération objet du contrat, rappelant les données présentées l'année précédente au même titre et présentant les données utilisées pour les révisions et indexations contractuelles et les justifications des prestations extérieures facturées à l'exploitation ;
- b) une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges imputés au compte de résultat de l'exploitation, avec, le cas échéant, la mention des changements, exceptionnels et motivés, intervenus au cours de l'exercice dans ces méthodes et éléments de calcul ;
- c) un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat et le tableau d'amortissement de ce patrimoine ;
- d) un compte rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, équipement ou bien immatériel objet du contrat, mise en comparaison, le cas échéant, avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens et immobilisations ;
- e) un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année ;
- f) les engagements à incidences financières liés au contrat et nécessaires à la continuité du service public ;
- g) les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférents au financement des biens et activités objets du contrat.

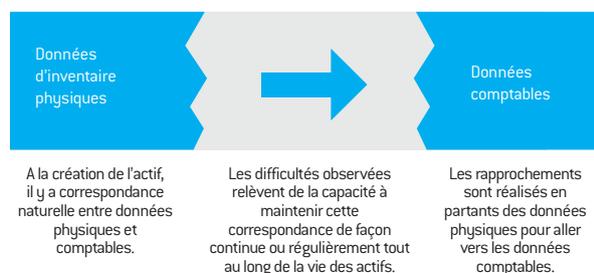
Le suivi d'indicateurs correspondant :

- a) aux objectifs de performance prévus au c/ de l'article L. 1414-12 ou au c/ de l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée ;
- b) à la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans ;

- c) au suivi des recettes annexes perçues par le titulaire du contrat en application du d/ de l'article L. 1414-12 ou au d/ de l'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 modifiée ;
- d) aux pénalités demandées au titulaire du contrat et à celles acquittées par lui [en vertu des écarts observés relatifs aux ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférents au financement des biens et activités objets du contrat].

2. DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES OBSERVÉES EN PRATIQUE

Les principales difficultés ont généralement pour origine des approches du suivi patrimonial peu concertées entre acteurs publics et privés. Elles résultent également de difficultés opérationnelles complexes provenant de suivis physique et comptable séparés.



A la création de l'actif, il y a correspondance naturelle entre données physiques et comptables.

Les difficultés observées relèvent de la capacité à maintenir cette correspondance de façon continue ou régulièrement tout au long de la vie des actifs.

Les rapprochements sont réalisés en partants des données physiques pour aller vers les données comptables.

2.1. Pour les opérateurs privés : une approche souvent hétérogène des enjeux du suivi patrimonial des ouvrages

Dans le secteur privé, les responsables d'entreprises n'attachent pas toujours la même importance à l'inventaire physique des immobilisations qu'à celui des stocks. Bien que les textes législatifs et réglementaires fassent référence au contrôle de l'existence des éléments d'actif, la même exigence d'inventaire n'est pas ressentie par l'entreprise ou formulée par l'administration, en raison du caractère plus facilement contrôlable de cette catégorie d'actifs. Il en va de même pour les programmes d'entretien et de renouvellement qui reposent nécessairement sur des bases d'actifs fiables et opposables.

Il ne faut pas oublier que la responsabilité quant à l'existence physique des actifs appartient aux dirigeants de l'entreprise / opérateur. Ces derniers doivent ainsi prendre les mesures nécessaires pour y faire face et maintenir le potentiel « productif » des ouvrages en l'état.

2.2. Pour les personnes publiques : un suivi perfectible tant des actifs que des passifs spécifiques

Dans le secteur public, force est de constater que les personnes publiques connaissent peu ou mal le patrimoine de leurs services.

L'ancienneté de celui-ci peut contribuer à expliquer une partie de cette carence :

- exigences de suivi hétérogènes au cours de la vie du patrimoine créant une rupture dans la continuité de l'information ;
- manque d'outil de suivi par le passé (absence d'inventaires, de bases de données informatiques, de systèmes d'informations géographiques...) ;
- évolution de la réglementation et des méthodes comptables et financières dans le temps ;
- renouvellement partiel de composants d'actifs.

Une autre explication possible vient, dans certains services en réseaux, du fait de l'implantation souterraine d'éléments d'actifs (en particulier les services en réseaux tels que l'eau potable et l'assainissement).

Dans les faits, la tenue d'un inventaire physique et le suivi comptable détaillé des ouvrages n'est pas systématique (actifs, passifs spécifiques dont provision pour renouvellement). Concernant le contrôle par la personne publique, la communication des inventaires et des comptes des contrats de partenariats public-privé reste partielle et ne permet généralement pas un suivi satisfaisant de la gestion des services et des biens au regard des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

Divers rapports des différents organes de contrôle public ou de tutelle mettent en exergue ce constat¹¹.

De ces constats, il ressort que la gestion du patrimoine par la tenue d'un inventaire physique et sa vision partagée par les différents acteurs sont nécessaires pour le suivi dans le temps des actifs et la mise à jour annuelle de leurs valeurs.

Côté opérateur, l'information donnée par les exploitants se fait généralement par grande masse. La plupart des comptes rendus d'activité produits par les opérateurs au titre de leur mission de service public démontrent bien l'hétérogénéité et les difficultés rencontrées pour analyser les évolutions de patrimoine et des passifs spécifiques au regard des documents existants (droits du concédant et provision pour renouvellement notamment).

Ceci résulte le plus souvent de règles spécifiques sectorielles.

¹¹ En particulier la Cour de comptes, reprenant les observations formulées par les chambres régionales des comptes.

En effet, dans certains types de contrats, des clauses spécifiques prévoient explicitement le suivi des ouvrages et la constitution de passifs spécifiques¹².

3. QUELQUES PISTES DE RÉFLEXIONS POUR AMÉLIORER LES SUIVIS PHYSIQUE ET COMPTABLE DES BIENS

3.1. L'inventaire physique : un outil contradictoire garant du maintien du potentiel des services

Outre son caractère obligatoire, l'inventaire physique présente, du point de vue de la gestion courante des contrats de partenariat public-privé, une meilleure sécurité pour la conservation du patrimoine et la fiabilité de la comptabilité. Il peut toutefois poser des difficultés pratiques sérieuses.

Il convient par conséquent de s'interroger pour savoir, dans quelle mesure, il est possible de mettre en place des outils pour optimiser le suivi patrimonial des actifs concédés.

Au niveau des personnes publiques, cela passe par la mise en place d'une politique de recensement et de contrôle effectif à intervalle régulier de l'ensemble du patrimoine en s'appuyant sur les services internes ou en faisant appel à des experts indépendants qui seraient chargés de relever l'ensemble des ouvrages.

Au regard des constats effectués, il convient de mettre en œuvre des plans d'actions spécifiques pour le suivi du patrimoine des contrats de partenariat comprenant notamment :

- la réalisation d'un inventaire physique et comptable contradictoire en début de contrat, base des inventaires ;
- la mise en place d'un suivi physique effectif tout au long du contrat. Ainsi, la réalisation d'un programme pluriannuel de contrôles contradictoires, par exemple par sondage, en lien avec les autorités organisatrices et la production annuelle d'indicateurs de suivi physique et financier contribueront, d'une part, à mieux gérer et piloter le patrimoine public et, d'autre part, à mieux appréhender son état en fin de contrat.

3.2. Le suivi comptable : un outil de valorisation du patrimoine public

A l'effort de recensement, pourrait s'ajouter un effort de suivi et de valorisation des immobilisations qui repose à la fois sur des données historiques et des données récentes. Cela impliquerait d'être en mesure de réunir toutes les données comptables relatives aux travaux réalisés sur les immobilisations postérieurement à leur acquisition.

¹² En particulier, la FNCCR et la MAPPP ont développé des contrats ou clausiers types.

L'inventaire physique et l'évaluation des ouvrages devraient conduire les comptables publics et privés à mieux apprécier les données d'inventaire et donc les comptes de bilan chaque année.

L'amélioration de l'information comptable passe par conséquent par l'établissement de meilleurs instruments de gestion et par une harmonisation des pratiques par secteurs.

3.2.1 La nécessité de sensibiliser les personnes publiques et les partenaires privés au suivi effectif de leur patrimoine « commun »

Instaurer des plans d'actions spécifiques pour le suivi des contrats de partenariat implique de fixer dans le contrat des clauses incitatives à un suivi efficace des ouvrages.

Dans ce cadre, l'instauration de clauses juridiques spécifiques, assorties, le cas échéant, de pénalités et combinées à la mise en place de comités de suivi des contrats (rassemblant des intervenants de compétences techniques, économiques, financières et juridiques), contribuera à améliorer le processus de gestion des actifs.

A titre d'illustration, il pourrait être demandé aux exploitants :

- de favoriser le développement du suivi informatisé des ouvrages à travers :
 - >> la promotion de systèmes d'informations géographiques (SIG) permettant de disposer d'une trace précise de la localisation des infrastructures, notamment en réseau
 - >> la création de liens informatiques entre les logiciels de SIG, de gestion de la maintenance des ouvrages (GMAO) et les logiciels de suivi comptable.
- de promouvoir dès, la comptabilisation initiale des immobilisations, un traitement par « composants » permettant une bonne prise en compte des opérations de renouvellement dans la valeur de l'actif.

Pour répondre à ces préconisations, une attention particulière pourrait être portée sur la négociation et la rédaction de certaines clauses déjà existantes dans certains contrats afin qu'elles soient plus précises et plus engageantes pour les parties. Ainsi, il pourrait être recommandé d'inscrire dans les contrats les clauses suivantes :

- la définition exacte du périmètre des ouvrages (nature, quantité, investissements initiaux, références cadastrales, SHON, etc) ainsi que leur qualification juridique (biens qualifiés de retour, de reprise et biens propres) avec renvoi à une annexe par catégorie de biens ;

- l'établissement contradictoire d'un inventaire (selon un format prédéfini), ses modalités et son suivi dans le temps : (i) lors de la prise d'effet du contrat, (ii) en cours d'exécution selon une périodicité établie et (iii) en fin (anticipée ou non) de contrat avec l'instauration d'un comité des investissements et renouvellements associés (GER) ;
- la nature des documents à transmettre à tout moment si besoin est (ex. : incident nécessitant réparation ou remplacement immédiat d'un bien) en sus de ceux communiqués lors des inventaires périodiques précités (en se calant sur le contenu du rapport annuel prévu pour les contrats de partenariat et les DSP, lorsqu'il s'agit d'autres contrats de partenariat pour lesquels aucun texte ne le prévoit) ;
- le traitement des prestations d'entretien, de maintenance, de GER et de renouvellement avec, le cas échéant, le montant de la provision associée et son actualisation en cas de non-utilisation ou d'utilisation partielle en cas de fin anticipée et au terme du contrat ;
- le sort des biens en fin de contrat :
 - >> indemnisation ou non des biens de retour non-amortis en cas de fin anticipée et au terme du contrat (encours de prêts, sort des garanties associés, etc.) ; rachat, le cas échéant, des biens de reprises par la personne publique en cas de fin anticipée et au terme du contrat (encours de prêts, sort des garanties associés, etc.) ;
 - >> « liquidation des droits afférents » à chaque partie (valeur nette comptable, provisions dont renouvellement,...) ;
 - >> transmission des informations d'inventaires physique et comptable.
- un état de présentation des règles de gestion retenues par nature d'ouvrage : principes et méthodes comptables, durées d'utilité par typologie d'ouvrage, mode de gestion individuelle ou en masse financière par année, les modes de financement par nature d'ouvrage ;
- un état de suivi des mouvements de la période (en quantité et en valeur) en précisant le mode de financement ;
- un état de suivi des charges dites calculées (amortissements et passifs spécifiques – provision...) permettant de cadrer la valeur nette comptable des ouvrages ;
- un bilan « patrimonial » ou économique du contrat à date.

3.2.2 Une approche concertée de comptes rendus d'activité

Au regard des difficultés opérationnelles observées, les rapports des autorités organisatrices devraient également comporter :

- un état d'inventaire reposant sur un état de rapprochement des données physiques (issues des applications métiers) et des données comptables (issues des applications financières) : cet état devra présenter l'ensemble des ouvrages par contrat de partenariat, par localisation, par nature, par année (date) de mise en service ainsi que les quantités et la valeur brute de chaque ouvrage, le mode de financement des ouvrages ;

IV. ASPECTS ÉCONOMIQUES ET COMPTABLES DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉS CONTRACTUELS

TRAITEMENT COMPTABLE DES PPP CONTRACTUELS	50
PROPOSITIONS	54
1. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES CONSOLIDÉS DE L'OPÉRATEUR SELON LE RÉFÉRENTIEL IASB	54
2. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES INDIVIDUELS DE L'OPÉRATEUR	54
3. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE (ETAT)	55
4. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	56
5. RELATIVES AUX RÈGLES FISCALES APPLICABLES ET À LEUR ÉVOLUTION EN FONCTION DE L'ÉVOLUTION DU RÉFÉRENTIEL COMPTABLE	57
ANNEXES	
1. Synthèse d'IFRIC 12	58
2. Synthèse d'IAS 17	62
3. Projet de refonte de la norme IAS 17	65
4. Synthèse de l'exposé sondage 43 de l'IPSAS BOARD	69
5. Principes français applicables à la comptabilisation des concessions	72

TRAITEMENT COMPTABLE DES PPP CONTRACTUELS

Si un seul mot devait caractériser le traitement comptable des concessions et contrats de partenariat ce mot serait « complexité ».

En effet les caractéristiques propres de ces opérations contribuent largement à cet environnement complexe :

- les types de contrats dans lesquels ces opérations sont juridiquement définies sont multiples et leur dénomination (partenariat, concession, affermage) peut traduire des réalités économiques très variables ;
- les activités exercées dans le cadre de ces contrats sont très larges et présentent des enjeux économiques et financiers qui peuvent être très différents (distribution d'eau, production et distribution d'énergie, transport, télécommunications...);
- les contrats dans lesquels sont réalisées ces activités s'inscrivent dans des durées longues qui dépassent largement la durée des cycles économiques régissant la vie des acteurs concernés ;
- les acteurs économiques concernés sont nombreux et se conforment à des modèles de gestion qui leur sont propres (construction d'infrastructures, exploitation, maintenance, financement de projets...);
- les opérations réalisées dans le cadre de ces contrats sont très inégalement développées au plan international mais fortement présentes dans des pays dont les cadres juridiques et les législations fiscales présentent chacun de fortes spécificités (France, Royaume uni, Espagne, Italie, Etats-Unis, Canada, Australie...);
- ces opérations n'ont de sens que par l'existence d'une relation de partenariat entre une ou plusieurs autorités publiques déléguant une prestation de service public et un ou plusieurs opérateurs privés ;
- pour autant, chacun des partenaires tend à chercher des solutions économiques et comptables susceptibles de fonctionner dans son propre environnement (public ou privé) sans envisager les conséquences que ces solutions peuvent entraîner sur l'autre partie ;
- la notion même de service public dont la gestion est ainsi déléguée n'est pas définie et recouvre des réalités différentes selon le périmètre des activités régaliennes ou commerciales exercées par chaque Etat.

Dans ces conditions on peut comprendre que le comptable n'organise pas à loisir la complexité du traitement comptable de ces opérations.

En effet, il se trouve confronté, pour traiter ces contrats, à quelques unes des difficultés majeures auxquelles les normes comptables ont apporté ou tentent encore d'apporter des solutions qui font très largement débat :

- Qui contrôle l'actif ou les actifs supports de l'activité ? (l'opérateur, l'autorité concédante, les deux ?) Peut-on s'abstraire du critère de propriété juridique des biens pour caractériser le contrôle ?
- Quelle est la contrepartie de cet actif au passif du bilan ? (dette financière, dette d'exploitation, produit perçu d'avance, capitaux propres ou autres fonds propres ?)
- En quoi ces opérations s'éloignent des contrats de location dont les caractéristiques économiques et les enjeux poursuivis sont souvent voisins ?
- Comment reconnaître, dans la durée, les résultats de ces opérations compte tenu du mode de comptabilisation retenu pour les actifs et passifs concernés :
 - >> comptabilisation globale ou dissociée des produits générés selon la nature des prestations fournies ?
 - >> répartition dans le temps des produits et des charges d'exploitation, en particulier des charges financières et des amortissements ?
- Les contrats concernés peuvent-ils ou doivent-ils être dissociés ou regroupés par nature de prestation ou par phase autonome pour être comptabilisés ?
- Comment intégrer, dès l'origine et au cours de la vie du contrat, les événements pouvant l'affecter substantiellement ? (arrêt, renégociation, prorogation...)
- Comment prendre en compte les indemnités ou les garanties financières (prévues contractuellement ou intervenant pendant la durée du contrat) ?
- Les incertitudes considérables pouvant affecter la vie du contrat, compte tenu de sa durée, peuvent-elles être maîtrisées pour permettre une évaluation correcte des actifs et passifs concernés et une reconnaissance des produits et des charges fidèles à la réalité économique ?
- Comment intégrer, dans les systèmes d'informations des acteurs concernés, les paramètres nécessaires au traitement de contrats, aux caractéristiques économiques et juridiques diverses, dont la volumétrie peut être considérable pour les grands acteurs des métiers concernés (plusieurs centaines ou milliers) ?

A la lecture de cet inventaire probablement incomplet des difficultés à intégrer dans les modes de comptabilisation de ces contrats on peut comprendre que le guide comptable applicable aux concessions édités par le CNC en 1975, seul texte exhaustif de référence existant en France, n'ait jamais été formellement approuvé par cet organisme et que les différentes tentatives de mises à jour ultérieures soient restées lettre morte.

On peut également comprendre que les concessions et contrats de partenariat aient été laissés à l'écart des mises à jour successives du plan comptable général touchant, en particulier, la définition, l'évaluation et l'amortissement des actifs.

De même, on comprend pourquoi l'interprétation IFRIC 12 a nécessité des années d'élaboration, après une tentative infructueuse de l'IASB préalable (SIC 29), et l'on apprécie différemment les difficultés d'approbation de ce texte au niveau européen et le délai corrélatif nécessaire pour rendre obligatoire l'application de cette interprétation au sein de l'Union européenne.

Quelques textes de doctrine comptable ont cependant été publiés malgré la difficulté manifeste à élaborer des règles comptables pour les entités tant privées que publiques, opérant des PPP contractuels.

Ces textes, qu'ils soient applicables au concédant ou au concessionnaire, à des contrats de concession, à des contrats de partenariat, à des contrats assimilés ou à des contrats de location, partagent un objectif commun : tenter d'apporter au professionnel un traitement comptable solide face à une problématique comptable complexe.

L'objectif n'est sans doute pas pleinement atteint à ce jour. Force est de reconnaître toutefois que le chemin déjà parcouru sur ces sujets est important.

En prenant un peu de recul et en se replongeant dans la lecture de ces différents textes, il est en effet étonnant de constater à quel point les raisonnements comptables qui y sont développés ont pu évoluer au fil du temps. Il semble en effet que les professionnels de la doctrine comptable aient essayé d'aborder la « problématique » sous différents angles, les conduisant finalement à faire évoluer leur pensée et donc à imaginer des réponses de plus en plus novatrices par rapport aux premiers textes publiés.

Ainsi, les tous premiers textes étaient construits en s'appuyant principalement sur le support juridique du contrat de concession tout en cherchant à dépasser ce cadre strictement juridique pour traduire l'économie complexe de ces contrats.

Tel est le cas notamment du guide comptable des entreprises concessionnaires du CNC publié en 1975. Ce texte « fondateur » part du principe que les immobilisations de la concession doivent être inscrites à l'actif du bilan du concessionnaire, quelle que soit la nature de l'actif mis dans la concession et quelle que soit l'entité [c'est-à-dire qu'il s'agisse du concédant ou du concessionnaire] qui a mis l'actif dans la concession, puisque c'est le concessionnaire qui exploitera l'actif sur la durée du contrat, conformément au cahier des

charges.

Le cahier des charges des concessions prévoit par ailleurs des obligations contractuelles visant à maintenir les ouvrages de la concession à un niveau suffisant pour assurer la correcte exécution de la prestation de service public jusque au terme du contrat.

Ces obligations se traduisent, dans les comptes du concessionnaire, par un jeu complexe d'amortissements et de provisions, qui pour certains ont été spécialement créés pour les besoins des contrats de concession. L'objectif de ce mécanisme est de s'assurer qu'à la fin de la concession, le concessionnaire aura récupéré toutes les dépenses qu'il a pu engager pour le compte du concédant et que le concédant récupérera les actifs qu'il a mis à disposition en bon état.

Dernière particularité mais non des moindres : dans la mesure où la valeur utile des ouvrages de la concession est assurée par un entretien ou un renouvellement continu des installations, le Plan Comptable Général considère qu'il n'est pas nécessaire de constater en résultat des charges d'amortissement au titre des ouvrages de la concession, dans les comptes du concessionnaire.

A l'inverse les textes plus récents développent des approches fondées sur la réalité économique des différentes opérations réalisées dans un contrat de concession ou de partenariat, se détachant ainsi du support juridique. Cette nouvelle « pensée » comptable, émanation de la doctrine comptable anglo-saxonne et, en particulier, des normes internationales, influence de plus en plus directement ou indirectement notre comptabilité française.

Les IFRS ont ainsi développé une norme sur les contrats de location qui s'applique aussi bien aux comptes du preneur (dont la situation est voisine de celle du concessionnaire) qu'aux comptes du bailleur (dont la situation est proche de celle du concédant).

Cette norme est fondée sur une approche « risques et avantages ». En effet, l'analyse préalable du contrat de location afin de déterminer s'il y a eu transfert ou non des risques et avantages inhérents à la propriété, conditionne son traitement comptable :

- si les risques et avantages ont été transférés au preneur [c'est-à-dire le locataire], alors le contrat de location est qualifié de contrat de location financement et le preneur constate à son bilan l'actif en tant qu'immobilisation corporelle et une dette financière au titre des loyers à payer.

Le bailleur quant à lui, constate à la place de l'immobilisation une créance financière au titre des loyers à recevoir ;

- si les risques et avantages n'ont pas été transférés au preneur, le contrat est qualifié de contrat de location simple et le preneur constatera en charge les loyers de la location.
Le bailleur conserve l'actif physique à son bilan et constate en produit les loyers reçus.

Par ailleurs, le comité d'interprétation des normes internationales (IFRS) a publié l'interprétation IFRIC 12 qui traite de la comptabilisation des contrats de concession dans les comptes du concessionnaire. L'approche qui y est développée est fondée sur une analyse spécifique du contrôle de l'actif mis dans la concession.

En effet, si l'actif n'est pas contrôlé par le concessionnaire, alors le concessionnaire ne comptabilise pas à son bilan l'infrastructure objet du contrat de concession. A la place, il enregistre :

- soit une créance financière si le concédant le paie directement pour sa prestation de construction ;
- soit une immobilisation incorporelle si le concédant lui confère un droit à facturer l'utilisateur de l'infrastructure pour se rémunérer sur sa prestation de construction.

Malgré l'existence de ces textes, les normes internationales actuelles ne sont pas figées loin s'en faut. En effet, plusieurs projets d'amélioration et de refonte de ces référentiels peuvent impacter le traitement de ces opérations. Les sujets contrats de location, contrats de concession et contrats assimilés restent, par conséquent, au cœur des débats, preuve que la maturation du traitement comptable de ces opérations se poursuit.

L'IASB a ainsi publié en août 2010 un nouveau projet de norme sur les contrats de location qui tente d'aller plus loin dans la traduction comptable de la substance économique de ces contrats.

Ce projet de norme propose de ne plus opérer de distinction entre contrats de location simple et contrats de location-financement afin d'obtenir un traitement comptable unique chez le preneur.

En effet, le preneur (ie le locataire) comptabiliserait une dette financière au titre de l'ensemble des loyers à payer et une immobilisation incorporelle représentative de son droit d'utilisation sur l'actif loué pendant la durée du contrat.

Le bailleur quant à lui ne comptabiliserait pas la même chose selon qu'il estime avoir transféré ou non au preneur les risques ou avantages significatifs de l'actif sous-jacent :

- s'il estime avoir transféré les risques ou avantages

significatifs relatifs à l'actif sous-jacent, alors il considère avoir réalisé une vente partielle de l'actif objet du contrat de location. En conséquence, le bailleur décomptabilise une portion de l'actif pour ne conserver qu'un actif résiduel, inscrit au niveau des immobilisations corporelles. Il enregistre par ailleurs une créance financière au titre des loyers à recevoir ;

- s'il estime au contraire avoir conservé les risques ou avantages significatifs relatifs à l'actif sous-jacent, alors il conserve à son bilan cet actif et comptabilise une créance financière au titre des loyers à recevoir, ainsi qu'un nouveau passif appelé obligation de performance qui traduit son obligation de permettre au preneur d'utiliser l'actif sur la durée du contrat.

De son côté, le normalisateur international compétent en matière de comptabilité publique (l'IPSAS Board) a publié un projet de norme (ED 43) qui traite de la comptabilisation des contrats de « service concessions arrangements » dans les comptes de l'entité publique. En France, ce texte concerne tous les contrats de délégation de service public, dont les contrats de concessions et les contrats de partenariat.

Ce dernier propose un traitement comptable « miroir » de celui développé dans l'interprétation IFRIC 12. Ainsi, l'entité publique ayant a priori le contrôle de l'actif objet du contrat (il régleme les modalités d'exploitation de l'infrastructure par l'opérateur et conserve un intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure à l'issue du contrat), l'inscrit à son bilan et comptabilise également :

- une dette financière si c'est lui qui rémunère directement le concessionnaire pour sa prestation de construction ;
- un passif appelé obligation de performance, s'il a conféré au preneur un droit à facturer directement l'utilisateur de l'infrastructure.

Le lecteur aura sans doute noté que les textes comptables récents mentionnés ci-dessus ont tous été publiés par un normalisateur international. Qu'en est-il alors des textes comptables publiés en la matière selon les principes français ?

Comme nous l'évoquions plus haut, mis à part le guide comptable des concessions de 1975 qui n'a pas été formellement approuvé et qui n'a donc pas de portée réglementaire, il n'existe pas de texte de référence en la matière. En particulier, les plus récentes évolutions du plan comptable général portent sur la définition et l'évaluation des actifs et la comptabilisation des passifs ont exclu de leur champ les contrats de concession et partenariat public privé ainsi que les contrats de location. Comment alors les préparateurs des comptes enregistrent-ils les contrats de partenariat dans les comptes individuels des sociétés françaises ?

Dans la pratique, on constate que les professionnels se sont généralement appuyés sur le guide comptable des entreprises concessionnaires de 1975 pour la comptabilisation des concessions tout en s'autorisant quelques libertés d'interprétation qui se justifient, au regard des activités propres de chaque entité et au regard de textes comptables plus récents, en particulier les avis du CNC portant sur la comptabilisation des actifs et des passifs.

Les partenariats public-privés contractuels sont eux aussi comptabilisés de diverses manières. Toutefois, deux méthodes comptables semblent plus particulièrement avoir les faveurs des préparateurs des comptes :

- une première méthode consistant à considérer que l'opérateur conserve à son bilan l'infrastructure construite pour le compte de l'autorité publique (cette approche s'inspire du guide des concessionnaires) ;
- une seconde méthode consistant à analyser le PPP comme un contrat de construction pour lequel le paiement par l'autorité publique est différé sur une longue durée.

La première méthode (maintien au bilan de l'opérateur de l'actif corporel) peut elle-même se décliner selon différentes approches. Les deux approches les plus fréquemment rencontrées sont décrites ici brièvement :

- selon la première approche, l'infrastructure est immobilisée et amortie dans les comptes de l'opérateur. En contrepartie l'opérateur comptabilise une dette financière, contractée pour financer l'investissement. Les redevances payées par l'autorité publique sont comptabilisées en chiffre d'affaires au fur et à mesure qu'elles sont acquises ;
- selon la deuxième approche, le PPP est analysé comme un contrat à long terme. Les actifs, passifs, produits et charges sont déterminés globalement selon les mêmes modalités que celles décrites dans la première approche. Le résultat net de chaque période est ensuite corrigé afin d'obtenir un résultat à l'avancement. L'objectif de cette approche est d'obtenir un profil de résultat constant sur toute la durée du contrat.

La deuxième méthode présente la particularité que l'opérateur ne comptabilise pas l'infrastructure à son bilan (méthode proche d'IFRIC 12). En phase de construction, il comptabilise les coûts de la construction et en produit, le montant de sa prestation de construction tel qu'il ressort du contrat. Au bilan, en contrepartie du chiffre d'affaires, il enregistre une créance financière.

Cette diversité des pratiques comptables en matière de comptabilisation des PPP n'est pas satisfaisante. Aussi, un groupe de travail a-t-il été constitué au sein de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes afin de proposer au normalisateur comptable du secteur privé, l'Autorité des normes comptables, un traitement comptable spécifique aux contrats de partenariats public-privé.

En parallèle, le normalisateur comptable des entités du secteur public, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), créé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008 et nouvellement installé, a, dès l'élaboration de son programme de travail, inscrit ce sujet dans ses priorités. Un groupe de travail a été constitué l'objectif du Conseil étant de publier dès l'année 2011 un avis relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public (contrats de concession et contrats de partenariat entre-autres). Cet avis s'appliquerait à l'Etat comme aux entités du secteur local.

En effet, à ce jour il n'existe pas non plus de texte de référence pour la comptabilisation des contrats de partenariat dans les comptes de l'Etat et des collectivités territoriales.

En 2007, le comité d'interprétation des normes de comptabilité publique a publié l'avis n°2007-01 du 21 décembre 2007 relatif au traitement comptable des opérations de financement de biens nécessaires au service public, à la construction ou à la transformation de tels biens ainsi qu'à leur exploitation ou/et leur gestion menés en associant l'Etat et des partenaires privés. Cet avis est à appliquer de **manière provisoire** aux contrats de partenariat, en attendant l'adoption d'une norme définitive sur le sujet, et ne concerne que les seuls comptes de l'Etat.

Selon cette interprétation, l'Etat apprécie s'il contrôle l'infrastructure objet du contrat de partenariat au regard de la norme 6 (norme sur la comptabilisation des immobilisations corporelles) du Recueil des normes comptables de l'Etat et le cas échéant en se référant aux critères développés dans l'interprétation IFRIC 12 et dans la norme IAS 17 (textes issus du référentiel international).

Cette interprétation précise que si l'Etat contrôle l'infrastructure, il doit l'inscrire à son bilan. Si l'Etat ne contrôle pas l'immobilisation ou s'il ne supporte pas le risque de demande, le contrat est traité comme un contrat de location simple. Il constate en contrepartie une dette, s'il rémunère directement l'opérateur pour sa prestation de construction. Aucune autre précision n'est apportée par ce texte au delà de cette position de principe.

PROPOSITIONS

1. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES CONSOLIDÉS DE L'OPÉRATEUR SELON LE RÉFÉRENTIEL IASB

Malgré le délai important écoulé entre la publication du texte de l'interprétation IFRIC 12 par l'IASB et son adoption par l'Union européenne, les acteurs des métiers concernés appliquent, pour l'établissement de leurs comptes consolidés, l'interprétation IFRIC 12 dès lors qu'ils considèrent que les contrats qu'ils traitent entrent dans le champ d'application de cette interprétation.

Pour autant, certaines difficultés d'application subsistent. Les propositions suivantes nous apparaissent de nature à mieux identifier les problématiques afin d'y remédier :

- réaliser, à l'initiative de l'IASB ou au niveau européen de l'EFRAG, une « post implementation review » d'IFRIC 12 ;
- saisir l'INTERPRETATION COMMITTEE (IFRIC) ou le BOARD de l'IASB de certains points faisant débat lors de l'application pratique de cette interprétation :
 - >> examen de la compatibilité entre l'interprétation IFRIC 12 et les options retenues dans le cadre de la nouvelle rédaction de la norme relative aux contrats de locations. En effet, la définition du contrôle de l'actif retenue par ce projet de norme, fondée sur le droit d'utilisation de l'actif plutôt que sur la maîtrise des risques et avantages qu'il génère, peut conduire à une comptabilisation chez le bailleur (collectivité publique) et le preneur (opérateurs) de l'actif et du passif pris en charge différente de la logique globale retenue par IFRIC 12.
 - >> confirmation de la possibilité d'amortir l'actif incorporel représentatif du droit à exploiter l'infrastructure selon un mode pouvant être dissocié de la traduction de la simple usure de l'actif ou des actifs sous jacents (par exemple amortissement progressif selon la courbe de montée en charge du trafic autoroutier).
 - >> définition du traitement comptable spécifique applicable aux contrats détenus par une entité devant appliquer le référentiel IFRS tout en agissant comme autorité concédante et non pas comme concessionnaire.
 - >> clarification sur l'impact éventuel du mode de régulation de l'activité sur le champ d'application de l'interprétation : autorité régulatrice différente de l'autorité concédante ; interactions éventuelles entre l'interprétation IFRIC 12 et le projet, pour le moment arrêté, de la norme relative aux activités régulées.

2. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES INDIVIDUELS DE L'OPÉRATEUR

Réactiver les travaux de l'ANC en prenant en compte les outils normatifs et les réflexions doctrinales déjà existants tant dans l'environnement français que dans l'environnement international :

- PCG ;
- guide comptable des concessions ;
- IFRIC 12 ;
- IAS 17 et exposition draft de refonte ;
- projet de rapport d'étape CNC relatif à la comptabilisation des PPP ;
- rapport du groupe de travail de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes sur la comptabilisation des contrats de PPP.

A ce stade, les principales orientations structurantes nous semblent les suivantes :

- si l'on s'inspire, pour rédiger les textes applicables à l'ensemble de ces contrats dans les comptes individuels, de la logique d'ensemble retenue par l'IASB dans l'interprétation IFRIC 12, il convient de préciser qui, de l'autorité publique ou de l'opérateur, contrôle l'actif ;
- si cette logique est retenue, les contrats de partenariat seraient principalement comptabilisés selon le modèle de la créance financière développé dans l'interprétation, dans la mesure où l'autorité publique rémunère généralement directement le partenaire privé ;
- les contrats de concession seraient, pour leur part, comptabilisés selon le modèle de l'actif incorporel dès lors que l'opérateur est rémunéré par l'utilisateur. Cette adaptation au référentiel français de la logique retenue par l'IASB modifierait la présentation du bilan de l'opérateur et le profil de son compte de résultat en dissociant la reconnaissance du revenu de la construction de celle résultant de l'exploitation de l'infrastructure. Par ailleurs, la traduction comptable des opérations de maintenance et de renouvellement serait profondément revue ;
- le traitement des coûts de financement pendant la période de construction devrait être précisé. Si l'on considère que les dispositions relatives au contrat de concession résultant du guide comptable des entreprises concessionnaires peuvent être globalement maintenues ou améliorées à la marge, dans les comptes individuels, malgré les différences conceptuelles fortes avec l'approche IFRS s'imposant

au niveau consolidé il convient, en tout état de cause, de préciser le sort des contrats de partenariat pour confirmer si l'approche de la créance financière déjà évoquée peut leur être appliquée ;

- si l'on considère que l'opérateur doit inscrire ou maintenir l'actif physique à son bilan, il conviendrait de préciser si le résultat est dégagé selon le rythme de facturation des loyers et d'amortissement de l'infrastructure (méthode dite classique) ou si l'on peut retenir globalement une méthode de comptabilisation proche de celle appliquée aux contrats à long terme et permettant de retenir un résultat à l'avancement pour l'ensemble des biens et services du contrat (méthode dite globale).

Un point d'attention spécifique devrait être porté sur le rythme d'amortissement de l'actif au regard des paramètres d'utilisation de l'infrastructure et sur le traitement des coûts financiers encourus.

Dans la mesure où les traitements resteraient spécifiques au cadre français, les contrats devraient être retraités pour la présentation des comptes consolidés pour se conformer aux normes IFRS (IFRIC 12, IAS 37,...).

3. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE (ETAT)

Finaliser la rédaction d'une ou deux normes relatives au traitement des PPP contractuels en prenant en considération :

- le Recueil des normes comptables de l'Etat et en particulier, la norme relative aux immobilisations corporelles (norme 6) et la norme relative aux immobilisations incorporelles (norme 5) ;
- l'interprétation de la norme 6 applicable, à ce stade, aux contrats de partenariat [avis du Comité d'interprétation des normes de comptabilité publique cité supra n°2007.01] ;
- le projet de norme ED 43 de l'IPSAS Board et les commentaires exprimés sur ce projet en particulier en France.

S'agissant des contrats de partenariat, la question principale est de confirmer si la méthode de la créance financière, tendant à adapter, dans les comptes de l'autorité publique, un traitement symétrique à celui retenu dans l'interprétation IFRIC 12, est la bonne.

Dès lors, l'autorité publique constaterait dans ses comptes une dette traduisant l'engagement irrévocable de décaissement

des loyers à payer à l'opérateur privé. La qualification de cette dette (financière ou dette sui generis plutôt assimilable à une dette d'exploitation) serait en tout état de cause à préciser.

S'agissant des contrats de concession, les problèmes de principe posés apparaissent beaucoup plus complexes dès lors que la question du transfert ou non de l'actif à l'opérateur pendant la durée du contrat et à son terme reste largement débattue.

La proposition consistant à enregistrer en contrepartie un passif assimilé à une dette et reflétant, de la part de l'Etat une « obligation de performance » assimilable à une dette vis-à-vis de l'opérateur est, quand à elle, rejetée sans pour autant qu'une solution alternative ne s'impose à ce stade.

C'est néanmoins l'analyse qui a prévalu, à titre transitoire, avec l'accord de la Cour des Comptes, pour la présentation des comptes de l'Etat au 31 décembre 2009.

Les deux solutions alternatives envisagées (enregistrement direct en situation nette ou constatation d'un produit perçu d'avance rapporté au compte de résultat sur la durée du contrat) restent à approfondir.

Une troisième voie, non explorée, à ce jour pourrait conduire à considérer que l'Etat transfère une partie du contrôle de l'actif à l'opérateur pendant la durée du contrat en conservant l'actif résiduel correspondant à son droit de récupérer l'actif au terme de ce contrat.

Cette solution serait proche du mode de comptabilisation proposé par le projet de refonte de la norme IFRS relative aux contrats de location en cas de transfert par le bailleur de l'essentiel des risques ou avantages (« derecognition model »).

Elle s'éloignerait par contre de la logique d'IFRIC 12 mais éviterait de constater un passif à due concurrence de l'actif transféré. Cette dernière solution n'est pas privilégiée à ce stade par le Conseil de normalisation des comptes publics.

Dans sa réponse à l'ED 43, le Conseil de normalisation des comptes publics a exprimé les positions suivantes :

- le Conseil de normalisation des comptes publics approuve le principe de la comptabilisation d'un actif tel qu'il est défini dans l'exposé sondage, sur la base d'une approche par le contrôle. La comptabilisation d'une dette financière en contrepartie de l'actif, pour les contrats prévoyant des paiements au bénéfice de l'opérateur par l'entité publique, est également approuvée ;

- le Conseil de normalisation des comptes publics estime néanmoins que certains des principes proposés dans le document de l'IPSAS Board appellent des commentaires :

>> la comptabilisation d'un passif en contrepartie d'un actif concédé, lorsqu'aucun paiement direct n'est effectué par l'entité publique, soulève des difficultés de principe qui n'ont pas permis à ce stade de formuler des propositions alternatives qui recueillent l'unanimité. Dans le cadre de « service concession arrangements », aucune sortie d'avantages économiques n'est constatée par l'entité publique, ce qui exclut la comptabilisation d'un passif ;

>> le principe du traitement comptable en « miroir » est insuffisamment défini et justifié. Le principe de l'adaptation en « miroir » d'une norme ou interprétation du référentiel IFRS n'est pas un principe comptable connu et il n'est pas judicieux d'intégrer au référentiel IPSAS un tel principe, les normes devant être établies, d'une part, en cohérence avec les principes comptables existants, tels qu'ils sont déclinés dans les normes applicables aux entreprises, et, d'autre part, en considération des spécificités du secteur public.

- à ce stade des réflexions du CNOCP, le projet d'avis relatif au traitement dans les comptes des entités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public qui sera publié pour l'Etat et le secteur local a retenu les orientations suivantes, sous réserve d'évolutions ultérieures :

>> une approche portée sur les caractéristiques des contrats a été privilégiée ;

>> le futur avis s'appliquera à la comptabilisation dans les comptes des entités publiques des contrats ayant les caractéristiques suivantes : l'entité publique contrôle les services devant être fournis par l'opérateur grâce à l'équipement ; lorsque l'accord arrive à son terme, l'opérateur transfère à l'entité publique les droits et obligations sur l'équipement que le contrat lui conférait ;

>> l'équipement est comptabilisé en tant qu'immobilisation corporelle au bilan de l'entité publique si les deux conditions suivantes sont réunies : l'équipement est contrôlé par l'entité publique ; le coût de l'équipement peut être évalué de façon fiable ;

La comptabilisation de l'équipement par l'entité publique à son bilan a lieu à la date à laquelle celle-ci obtient le contrôle de l'équipement :

>> pour comptabiliser l'équipement faisant l'objet d'un contrat concourant à la réalisation d'un service public, l'approche visant à qualifier le contrôle de cet équipement par l'entité publique a été, à ce stade des travaux, privilégiée, comme le prévoit par ailleurs la

norme 6 « Les immobilisations corporelles » du Recueil des normes comptables de l'Etat. Des indicateurs du contrôle permettront de faciliter la mise en œuvre du principe de contrôle et de déterminer si l'entité publique contrôle l'équipement :

- évaluation de l'équipement lors de la comptabilisation initiale : l'équipement est comptabilisé, à sa date d'entrée au bilan, à son coût. Ce coût correspond au coût de l'équipement supporté par l'opérateur pour le compte de l'entité publique et donc au prix payé au fournisseur majoré des coûts directement attribuables (frais intercalaires, autres frais accessoires, etc.) ;

- évaluation de l'équipement à la date de clôture : l'équipement est évalué à la date de clôture selon les dispositions applicables aux immobilisations corporelles, ces dispositions pouvant être différentes selon la nature et les caractéristiques de l'équipement. La mise en œuvre de la méthode d'évaluation à la date de clôture tient compte, le cas échéant, des clauses des contrats prévoyant que l'opérateur privé entretient et renouvelle l'équipement.

Indépendamment de ces clauses, cette mise en œuvre prend également en considération l'obsolescence de l'équipement au cours du temps. Pour l'équipement faisant l'objet d'un amortissement, la prise en compte des clauses d'entretien peut se traduire dans les comptes de l'entité publique par une absence d'amortissement, notamment si l'équipement en cause, par exemple une infrastructure, ne subit qu'une obsolescence négligeable.

4. RELATIVES AU TRAITEMENT DANS LES COMPTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le dispositif comptable et budgétaire des contrats de partenariat public-privé actuellement applicable aux collectivités et établissements publics locaux est transitoire. Là encore, ces établissements sont en attente d'une norme définitive de la part du CNOCP.

La circulaire du 29 novembre 2005 apporte quelques précisions qui restent cependant limitées :

- les redevances versées à l'opérateur privé sont comptabilisées en fonction de leur nature :

- >> en coût de fonctionnement (charge)

- >> en coût de financement (charge)

- >> en immobilisation (bilan)

- l'engagement pluriannuel de verser des redevances à l'opérateur privé doit faire l'objet d'une autorisation de programme (AP) et être mentionné dans l'annexe au budget.

La conséquence d'un texte aussi peu fourni est le constat dans la pratique de traitements comptables très hétéroclites d'une collectivité ou d'un établissement local à l'autre.

Une norme complète et définitive se fait donc fortement attendre et celle-ci devrait être publiée suite aux travaux engagés par le Conseil de normalisation des comptes publics.

Ce référentiel développé spécifiquement devrait s'appuyer très largement sur les principes applicables à ces opérations dans les comptes de l'Etat mais devrait prendre en considération le décalage existant à l'heure actuelle entre les deux référentiels applicables aux règles comptables et à leur articulation avec le cadre budgétaire.

5. RELATIVES AUX RÈGLES FISCALES APPLICABLES ET À LEUR ÉVOLUTION EN FONCTION DE L'ÉVOLUTION DU RÉFÉRENTIEL COMPTABLE

Les modalités de reconnaissance du résultat tant en ce qui concerne le rythme de constatation des produits que celui de comptabilisation des charges doivent être, le cas échéant, revisités pour éviter les facteurs d'insécurité pouvant naître d'un décalage entre les règles comptables retenues et leurs conséquences fiscales.

En particulier les dispositions spécifiques au mode et à la durée d'amortissement des ouvrages d'infrastructure et des autres actifs nécessaires à l'exploitation de la concession doivent être précisées en fonction du référentiel comptable. Les conditions d'assujettissement à la TVA et les taux applicables aux produits représentatifs de loyers et des prestations annexes doivent être reprécisées.

Le traitement fiscal des subventions versées par l'Etat ou les collectivités au titre du financement partiel de ces opérations doit également être précisé.

ANNEXE 1 :

SYNTHÈSE D'IFRIC 12

L'interprétation IFRIC 12, sur les accords de concession de services, s'applique dans les comptes consolidés des entités publiant leurs comptes selon le référentiel IFRS. Cette interprétation a finalement été adoptée par l'Union européenne et est donc d'application obligatoire pour les exercices clos après le 23 mars 2009.

CONTEXTE¹³

Dans de nombreux pays, les infrastructures destinées au service public (routes, hôpitaux, aéroports, équipements de distribution d'eau...) sont traditionnellement construites, exploitées et entretenues par le secteur public.

Certains pays ont mis en place des contrats afin d'encourager la participation du secteur privé au développement, au financement, à l'exploitation et à l'entretien de ce type d'infrastructure.

L'interprétation IFRIC 12 a pour objet de donner des indications sur le traitement comptable à appliquer à ces contrats dans les comptes de l'opérateur, c'est-à-dire dans les comptes du concessionnaire.

Les contrats entrant dans le champ d'application d'IFRIC 12 présentent généralement les caractéristiques suivantes :

- l'accord implique une entité du secteur privé (le concessionnaire ou l'opérateur ou le preneur) et une entité du secteur public (le concédant) ;
- l'infrastructure peut être pré-existante à la signature du contrat ou à construire pendant la durée de l'accord ;
- le concessionnaire construit ou améliore l'infrastructure qui fournit le service public ;
- le concessionnaire assure l'exploitation et l'entretien pendant une période déterminée ;
- le concessionnaire est rémunéré pour ces différentes prestations sur la durée du contrat ;
- l'accord précise les niveaux de performance, fixe les tarifs et les mécanismes de révision des tarifs ;
- le concessionnaire est tenu de restituer l'infrastructure

au concédant dans un état donné, au terme du contrat pour un montant marginal ou nul et ce, quelle que soit la partie ayant financé l'infrastructure.

Ces contrats sont souvent qualifiés d'accords de concession de services de type « construction- exploitation- transfert », « réhabilitation-exploitation-transfert » ou « public-privé ».

CHAMP D'APPLICATION¹⁴

L'interprétation IFRIC 12 s'applique aux accords de concession de service qui remplissent les conditions suivantes :

- a) le concédant contrôle ou réglemente les services que le concessionnaire doit fournir avec l'infrastructure, à qui il doit les fournir et à quel tarif ;
- b) le concédant conserve (en sa qualité de propriétaire, d'usufruitier ou en toute autre qualité) tout intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure à l'échéance de l'accord.

IFRIC 12 s'applique également :

- aux contrats par lesquels l'infrastructure est à construire (ou à acheter) par l'opérateur ainsi que les contrats par lesquels l'infrastructure déjà existante est mise à disposition de l'opérateur par le concédant ;
- aux contrats portant sur toute la durée de vie de l'infrastructure dès lors que la condition énoncée au paragraphe a) ci-dessus, est remplie.

La présente interprétation ne traite pas :

- le cas où l'infrastructure était initialement comptabilisée à l'actif du concessionnaire, dans la mesure où c'est ce dernier qui la contrôle (application d'IAS 16) ;
- la comptabilisation chez le concédant.

¹³ Confère paragraphes 1 à 3 de l'interprétation IFRIC 12.

¹⁴ Confère paragraphes 4 à 9 de l'interprétation IFRIC 12.

¹⁵ Confère paragraphes 11 à 27 de l'interprétation IFRIC 12.

PRINCIPES COMPTABLES¹⁵

L'opérateur ne contrôlant pas l'utilisation de l'infrastructure, cette dernière **ne doit pas être comptabilisée en tant qu'actif corporel dans les comptes de l'opérateur**. Le concessionnaire ne dispose que d'un droit d'accès afin d'exploiter l'infrastructure pour fournir le service public au nom du concédant et selon les termes du contrat.

L'opérateur agit comme un prestataire de services pour le compte de l'autorité publique : il construit ou améliore l'infrastructure et assure sa maintenance. L'opérateur doit reconnaître et évaluer son ou ses produit(s) conformément à IAS 11 ou IAS 18 pour les services qu'il rend.

Si un contrat englobe plusieurs prestations, la rémunération perçue doit être répartie en fonction de la relative juste valeur des différentes prestations.

La nature de la rémunération de la prestation détermine son traitement comptable : soit en tant qu'actif financier, soit en tant qu'actif incorporel.

PRESTATION DE CONSTRUCTION OU DE REFECTION DE L'INFRASTRUCTURE

Le concessionnaire doit comptabiliser de manière progressive les produits et les coûts relatifs aux services de construction ou de réfection de l'infrastructure selon IAS 11 (norme sur les contrats de construction). Ils doivent être évalués à la juste valeur.

La contrepartie à recevoir du concédant par le concessionnaire pour sa prestation de construction (ou d'amélioration) doit être comptabilisée à la juste valeur. La contrepartie peut être :

- a) un actif financier ;
- b) une immobilisation incorporelle.

Le concessionnaire reconnaît un actif financier dès lors qu'il dispose d'un droit contractuel à percevoir de la trésorerie ou tout autre actif financier de la part du concédant.

Le concessionnaire dispose d'un droit inconditionnel à recevoir de la trésorerie si le contrat prévoit que le concédant accepte de lui payer :

- un montant spécifique ou déterminable ;
- tout déficit éventuel, résultant de la différence entre les sommes reçues des usagers du service public et les montants spécifiés ou déterminables au contrat.

Le concessionnaire doit comptabiliser une immobilisation

incorporelle dans la mesure où il reçoit un droit (ou une licence) permettant de facturer les utilisateurs du service public. Le droit de faire payer les usagers du service public n'est pas un droit inconditionnel de recevoir de la trésorerie car les montants dépendent du niveau d'utilisation du service par le public. En effet, dans ce cas de figure, le concessionnaire est exposé au risque de demande. Si, pour ses services de construction, le concessionnaire est payé partiellement par un actif financier et partiellement par une immobilisation incorporelle, chaque composante de la contrepartie du concessionnaire doit être comptabilisée séparément. Ce qui revient à comptabiliser chez le concessionnaire et un actif financier et une immobilisation incorporelle.

PRESTATION D'EXPLOITATION DE L'INFRASTRUCTURE

Les revenus relatifs aux prestations de services postérieures à la construction de l'ouvrage sont à comptabiliser chez l'opérateur conformément à IAS 18, qui fixe les principes généraux de reconnaissance des produits.

L'opérateur peut avoir des obligations contractuelles de maintenir l'infrastructure à un certain niveau :

- prestation de maintenance à assurer sur la durée du contrat ;
- remise de l'infrastructure au terme du contrat dans un état défini au contrat.

Ces obligations doivent être comptabilisées et évaluées selon IAS 37 (comptabilisation des passifs non financiers).

Ces obligations excluent tout élément d'amélioration ou de réfection de l'infrastructure, qui serait alors à comptabiliser selon les modalités décrites au paragraphe « PRESTATION DE CONSTRUCTION OU DE REFECTION DE L'INFRASTRUCTURE » ci-dessus.

COÛTS D'EMPRUNT ENCOURUS PAR LE CONCESSIONNAIRE

Le traitement comptable des coûts d'emprunt suit les dispositions de la norme IAS 23 qui fixe les conditions d'activation de ces coûts.

Les coûts d'emprunt sont à comptabiliser comme une charge de la période au cours de laquelle ils interviennent, sauf si le concessionnaire a un droit contractuel de recevoir une immobilisation incorporelle (ie. un droit de faire payer les usagers du service public).

Dans ce cas, les coûts d'emprunt peuvent être capitalisés pendant la phase de construction mais pas au-delà.

ACTIF FINANCIER

Le traitement comptable de l'actif financier suit les dispositions des normes applicables aux instruments financiers à savoir IAS 32, IAS 39 et IFRS 7.

Le montant dû par le concédant est comptabilisé conformément à IAS 39 et selon le cas comme :

- un prêt ou une créance ;
- un actif financier disponible à la vente
- un actif financier valorisé à la juste valeur.

Si le montant dû par le concédant est comptabilisé soit en prêt ou créance, soit en tant qu'actif financier disponible à la vente, IAS 39 impose que l'intérêt, calculé selon la méthode de l'intérêt effectif, soit comptabilisé en résultat.

IMMOBILISATION INCORPORELLE

L'immobilisation incorporelle est à comptabiliser et à amortir conformément à la norme IAS 38 (norme sur les immobilisations incorporelles).

ELEMENTS FOURNIS AU CONCESSIONNAIRE PAR LE CONCEDANT

Le contrat peut prévoir que le concédant remette à l'opérateur des biens que ce dernier conserve et dont il peut disposer comme il l'entend. Il ne s'agit pas de subvention.

Les biens sont considérés comme des actifs de l'opérateur et valorisés à la juste valeur. L'opérateur doit également reconnaître une dette dans ses comptes au regard des obligations non encore remplies mais qu'il doit assumer en échange du bien.

GUIDE D'APPLICATION D'IFRIC 12

Ce guide, partie intégrante de l'interprétation IFRIC 12, a pour objectif de préciser les modalités d'application du paragraphe 5, relatif au champ d'application.

Une infrastructure entre dans le champ d'application de la présente Interprétation lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- a) le concédant contrôle ou réglemente les modalités d'exploitation de l'infrastructure par le concessionnaire : nature du service rendu, à qui et à quel prix ;
- b) le concédant conserve un intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure à l'issue du contrat.

Le contrôle ou la réglementation visés à la condition (a) pourrait s'exercer de diverses manières, par exemple :

- par le biais d'une autorité de réglementation ;
- du fait de l'achat par le concédant (ou par d'autres usagers) de toute la production.

Pour l'application de cette condition, le concédant et toutes les parties liées doivent être considérés ensemble.

Si le concédant est une entité du secteur public, le secteur public dans son ensemble, y compris les autorités réglementaires agissant au nom de l'intérêt public, doit être considéré comme étant lié au concédant aux fins de la présente interprétation.

Pour les besoins de la condition (a), le concédant ne doit pas nécessairement exercer un contrôle total sur le tarif : il suffit que le tarif soit réglementé par le concédant, le contrat ou l'autorité de réglementation, par exemple par un mécanisme de plafonnement.

Toutefois, la condition doit s'appliquer à la substance de l'accord. Les éléments non substantiels, par exemple un plafonnement qui s'applique uniquement dans des circonstances très peu probables, doivent être ignorés.

À l'inverse si, par exemple, un contrat est censé donner au concessionnaire la liberté de fixation des tarifs mais que tout bénéfice excédentaire est reversé au concédant, le rendement du concessionnaire est alors plafonné et les conditions du contrôle des tarifs sont alors remplies.

Pour les besoins de la condition (b), le contrôle du concédant sur tout intérêt résiduel significatif doit à la fois limiter la capacité pratique du concessionnaire à vendre ou à donner en garantie l'infrastructure et donner au concédant un droit d'utilisation continu pendant toute la période de l'accord. L'intérêt résiduel dans l'infrastructure est la valeur actuelle

estimée de l'infrastructure comme si elle avait déjà l'âge et la condition attendus à la fin de l'accord.

Il convient de distinguer contrôle et gestion. Si le concédant conserve à la fois le degré de contrôle décrit au paragraphe 5(a) et un intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure, le concessionnaire ne fait que gérer l'infrastructure pour le compte du concédant, ce, même si, dans de nombreux cas, il dispose d'une grande liberté de gestion.

Ensemble, les conditions (a) et (b) permettent de déterminer si l'infrastructure, y compris les remplacements éventuellement requis, est contrôlée par le concédant pour toute sa durée de vie économique.

Par exemple, si le concessionnaire doit remplacer une partie d'un élément d'infrastructure pendant la période de l'accord, cet élément d'infrastructure doit être considéré comme un tout.

La condition (b) est remplie pour l'ensemble de l'infrastructure, y compris la partie qui est remplacée, si le concédant contrôle un intérêt résiduel significatif dans le remplacement final de cette partie.

Parfois, l'utilisation de l'infrastructure est partiellement réglementée de la manière décrite au paragraphe 5(a), et partiellement non réglementée. Ces accords peuvent prendre diverses formes :

- une infrastructure qui peut être décomposée physiquement et exploitée de manière indépendante et qui satisfait à la définition d'une unité génératrice de trésorerie telle que définie par IAS 36, doit être analysée séparément si elle est employée dans son ensemble à des fins non réglementées. Par exemple, ceci pourrait s'appliquer à l'aile privée d'un hôpital, alors que le reste de l'hôpital est employé par le concédant pour traiter des patients dans le cadre du service public.
- lorsque des activités purement accessoires (telles qu'une boutique d'hôpital) ne sont pas réglementées, les vérifications d'existence du contrôle doivent s'appliquer comme si ces services n'existaient pas. En d'autres termes, l'existence d'activités accessoires n'affecte en rien le contrôle du concédant sur l'infrastructure.

Dans les deux cas décrits ci-dessus, il peut exister, en substance, un contrat de location par le concédant au concessionnaire ; si tel est le cas, il doit être comptabilisé selon IAS 17.

ANNEXE 2 :

SYNTHÈSE D'IAS 17

La norme IAS 17 a pour objectif de présenter le traitement comptable à appliquer dans les comptes du bailleur et du preneur au titre des contrats de location. Elle concerne les entités publiant leurs comptes consolidés selon le référentiel IFRS.

Rappelons que la comptabilisation des contrats de location fait débat depuis longtemps et qu'à ce titre l'IASB a publié un « Discussion Paper » en mars 2009 développant des approches différentes de celles retenues jusqu'à présent dans la norme IAS 17. Par ailleurs, un « Exposure Draft » a été publié en août 2010 et tient compte d'un certain nombre de commentaires qui ont été formulés à la lecture du « Discussion Paper » de mars 2009. Ces approches sont décrites dans l'annexe 3.

La présente annexe a pour objectif de présenter le traitement comptable qui s'applique aujourd'hui dans les comptes des entités, à savoir les approches développées dans IAS 17.

CHAMP D'APPLICATION

La présente norme s'applique à tous les contrats de location, à l'exception de ceux portant sur des catégories d'actifs bien spécifiques à savoir :

- les minéraux, le pétrole, le gaz naturel, et les autres ressources similaires non renouvelables ;
- les accords de licences portant sur des éléments tels que des films cinématographiques, des enregistrements vidéo, des pièces de théâtre, des manuscrits, des brevets et des droits d'auteur.

La norme IAS 17 ne s'applique pas non plus à l'évaluation des biens suivants :

- les immeubles de placement (se référer alors à la norme IAS 40 Immeubles de placement) ;
- les actifs biologiques (se référer alors à la norme IAS 41 Agriculture).

Enfin, IAS 17 ne s'applique pas aux contrats de services qui

ne transfèrent pas le droit d'utilisation des actifs de l'une des parties contractantes à l'autre partie.

QU'EST-CE QU'UN CONTRAT DE LOCATION AU SENS D'IAS 17 ?

La norme IAS 17 établit une distinction entre 2 grandes catégories de contrats de location à savoir les contrats de location simple d'une part et les contrats de location financement d'autre part. Le traitement comptable à appliquer diffère selon que l'on se situe dans l'une ou dans l'autre catégorie.

La norme IAS 17 définit ce qu'est un contrat de location ainsi que les deux grandes catégories de contrats de locations :

- Contrat de location : accord par lequel le bailleur cède au preneur, pour une période déterminée, le droit d'utilisation d'un actif en échange d'un paiement ou d'une série de paiements.
- Contrat de location financement : contrat de location ayant pour effet de transférer au preneur la quasi-totalité des risques et avantages inhérents à la propriété d'un actif. Le transfert de propriété peut intervenir ou non, in fine.
- Contrat de location simple : désigne tout contrat de location autre qu'un contrat de location financement.

CLASSIFICATION DES CONTRATS DE LOCATION

Pour déterminer le correct traitement comptable à appliquer à un contrat de location, il convient, dans un premier temps, de l'analyser afin de déterminer s'il s'agit d'un contrat de location simple ou un contrat de location financement.

Un contrat de location est classé en tant que contrat de location financement s'il transfère au preneur la quasi-totalité des risques et avantages inhérents à la propriété. Au cas contraire, le contrat sera qualifié de contrat de location simple.

La norme précise que cette analyse doit se fonder sur la substance de la transaction plutôt que sur la forme du contrat. Afin de faciliter cette analyse, la norme liste des situations et des indicateurs de situations qui pourraient conduire à classer un contrat de location en contrat de location financement (c'est-à-dire qui conduisent à estimer que la quasi-totalité des risques et avantages ont été transférés au preneur).

Les situations devant conduire à estimer qu'un contrat de location est un contrat de location financement peuvent être résumées ainsi :

- le contrat de location transfère la propriété de l'actif au preneur au terme de la durée du contrat de location ;
- le contrat de location donne au preneur l'option d'acheter l'actif à un prix qui devrait être suffisamment inférieur à sa juste valeur à la date à laquelle l'option peut être levée pour que, dès le commencement du contrat de location, on ait la certitude raisonnable que l'option sera levée ;
- la durée du contrat de location couvre la majeure partie de la durée de vie économique de l'actif même s'il n'y a pas transfert de propriété ;
- au commencement du contrat de location, la valeur actuelle des paiements minimaux au titre de la location s'élève au moins à la quasi-totalité de la juste valeur de l'actif loué ;
- les actifs loués sont d'une nature tellement spécifique que seul le preneur peut les utiliser sans leur apporter de modifications majeures.

En complément, les indicateurs de situations listés par la norme et conduisant à cette même analyse sont les suivants :

- si le preneur peut résilier le contrat de location, les pertes subies par le bailleur relatives à la résiliation sont à la charge du preneur ;
- les profits ou les pertes résultant de la variation de la juste valeur résiduelle sont à la charge du preneur (par exemple sous la forme d'une diminution de loyer égale à la majeure partie du produit de cession à la fin du contrat de location) ;
- le preneur a la faculté de poursuivre la location pour une deuxième période moyennant un loyer sensiblement inférieur au prix du marché.

COMPTABILISATION DANS LES ETATS FINANCIERS DU PRENEUR

CONTRATS DE LOCATION FINANCEMENT

Au début de la période de location le preneur comptabilise à son bilan un actif (immobilisation corporelle) et un passif financier de même montant. Ce montant correspond à la juste valeur de l'actif loué ou, si elle est inférieure, à la somme des loyers actualisés.

Le taux d'actualisation à retenir est le taux d'intérêt implicite du contrat de location (c'est-à-dire le taux qui permet d'égaliser l'investissement initial et la somme des loyers actualisés) ou, s'il n'est pas déterminable, le taux d'emprunt marginal du preneur (c'est-à-dire le taux que le preneur aurait dû payer pour un contrat de location similaire ou pour l'acquisition de l'actif objet du contrat de location).

Pendant la durée du contrat de location, les versements doivent être ventilés entre d'une part l'amortissement du solde de la dette financière et d'autre part la charge financière. Si le contrat prévoit des loyers conditionnels, ces derniers sont comptabilisés comme une charge de la période pendant laquelle ils sont encourus.

L'actif corporel doit être amorti conformément à IAS 16 (norme sur les immobilisations corporelles). Toutefois, si l'on n'a pas la certitude que le preneur devienne propriétaire de l'actif à l'issue du contrat, il convient alors d'amortir l'actif sur la durée la plus courte entre sa durée d'utilité et la durée du contrat de location.

CONTRATS DE LOCATION SIMPLE

Les paiements au titre du contrat de location sont comptabilisés en charge sur une base linéaire sur la durée du contrat.

COMPTABILISATION DANS LES ETATS FINANCIERS DU BAILLEUR

CONTRATS DE LOCATION FINANCEMENT

Au début de la période de location, le bailleur comptabilise un actif correspondant à une créance financière pour un montant égal à l'investissement net dans le contrat de location.

L'investissement net dans un contrat de location est la somme des paiements minimaux à recevoir du preneur (ie. généralement, la somme des loyers) actualisés. Le taux d'actualisation à retenir est le taux d'intérêt implicite du contrat de location. Ce dernier tient compte des coûts directs

initiaux (ex : commissions, honoraires juridiques...), qui viennent diminuer le montant des revenus perçus par le bailleur.

Les paiements qu'il reçoit du preneur au titre des loyers sont répartis entre, d'une part, le remboursement du principal (c'est-à-dire le remboursement de la créance) et, d'autre part, un produit financier qui correspond à la rémunération de l'investissement et des services du bailleur.

CONTRATS DE LOCATION SIMPLE

Les actifs faisant l'objet d'un contrat de location sont inscrits au bilan du bailleur et sont comptabilisés comme n'importe quelle autre immobilisation détenue et utilisée en propre par le bailleur. La norme IAS 16 sur les immobilisations corporelles s'applique alors.

Les revenus locatifs provenant des contrats de location simple sont comptabilisés en produit de la période, c'est-à-dire de manière linéaire sur la durée du contrat.

TRANSACTIONS DE CESSION BAIL

Une transaction de cession bail est une opération par laquelle une entité cède un actif pour le reprendre immédiatement en bail. Généralement, le paiement des loyers et le prix de vente sont liés car ils ont été négociés ensemble. Ces opérations constituent le plus souvent un moyen pour l'entité de financer ses investissements et/ou d'optimiser sa gestion de trésorerie.

Le traitement comptable des transactions de cession bail varie selon que le bail est qualifié de contrat de location simple ou de contrat de location financement.

Transaction de cession bail débouchant sur un contrat de location financement.

Toute plus value de cession qui pourrait être constatée au moment de la vente de l'actif, ne doit pas être immédiatement comptabilisée en résultat. Le montant de la plus value doit être différé et comptabilisé en résultat sur la durée du contrat de location financement.

Transactions de cession bail débouchant sur un contrat de location simple.

Si l'opération de vente est réalisée à la juste valeur et si le bien est repris en location simple, alors toute plus ou moins value constatée lors de la vente de l'actif est à comptabiliser immédiatement en résultat.

Toutefois, si l'opération de vente n'est pas réalisée à la juste valeur alors :

- si le prix de vente est inférieur à la juste valeur et si la perte est compensée par des paiements de loyers futurs en deçà des prix de marchés, alors la perte doit être différée et comptabilisée en résultat sur la durée du contrat de location, proportionnellement au paiement des loyers ;
- si le prix de vente est supérieur à la juste valeur alors l'excédent doit être différé et comptabilisé en résultat sur la durée d'utilisation attendue de l'actif.

ANNEXE 3 :

PROJET DE REFONTE DE LA NORME IAS 17

PREAMBULE

En mars 2009, l'IASB (normalisateur international) et le FASB (normalisateur américain) ont publié conjointement un Discussion Paper (DP) intitulé « Leases : Preliminary views ».

Ce DP traitait de la comptabilisation des contrats de location dans les comptes consolidés du preneur exclusivement.

Depuis la publication de ce DP, les deux normalisateurs ont travaillé sur la comptabilisation du côté du bailleur et ont affiné leur approche de comptabilisation chez le preneur en s'appuyant pour partie sur les nombreuses lettres de commentaires reçues pendant la période d'appels à commentaires.

Ces travaux ont conduit à la publication en août 2010 d'un exposé sondage intitulé « Leases ». La norme définitive quant à elle, ne devrait pas sortir avant le quatrième trimestre 2011, pour une application obligatoire qui n'est pas prévue avant 2013.

L'objectif de cette annexe est de présenter la nouvelle approche développée dans l'exposé sondage « Leases ».

CHAMP D'APPLICATION

Cette future norme s'applique aux contrats de location répondant à la définition suivante : **Contrat qui confère à un tiers le droit d'utiliser un actif spécifique sur une période définie en échange d'une rémunération.**

Les deux normalisateurs ont cependant prévu des exclusions :

- contrats de location portant sur les actifs suivants :
 - >> immobilisations incorporelles ;
 - >> ressources naturelles (productions minières, gaz...);
 - >> actifs biologiques.
- contrats qualifiés de déficitaires entre la date de conclusion du contrat et le début de la période de location ;
- contrats de location correspondant en substance à des achats/ventes qui pour les « Boards » ne correspondent pas à des contrats de location. Un contrat sera qualifié

de contrat d'achat/vente si le bailleur transfère au preneur le contrôle de l'actif sous-jacent, c'est-à-dire si l'intérêt résiduel dans l'actif est transféré au preneur. Les deux normalisateurs ont considéré que ce serait le cas dans les situations suivantes :

- >> le droit de propriété est automatiquement transféré au preneur ;
- >> il existe une option d'achat et il est fort probable que cette option sera levée.

Enfin, les bailleurs qui comptabiliseraient leurs immeubles de placement selon le modèle de la juste valeur sont exclus de la présente norme.

COMPTABILISATION DES CONTRATS DE LOCATION CHEZ LE PRENEUR

APPROCHE RETENUE

L'approche décrite dans l'exposé sondage repose sur l'analyse que le preneur obtient un « droit d'utilisation » sur le bien loué en échange de l'obligation de payer des loyers.

Cette analyse s'applique à tous les contrats de location, puisque l'Exposure Draft (ED) n'opère plus de distinction entre contrats de location simple et contrats de location financement.

A ce titre, le preneur devra inscrire à son bilan :

- un actif représentatif du « droit d'utilisation » du bien loué ;
- un passif représentatif de l'obligation de payer les loyers.

Chaque contrat de location est unique et peut prévoir des clauses spécifiques (ex : garantie de valeur résiduelle, loyer conditionnel...). Les « Boards » ont considéré qu'il ne convenait pas de comptabiliser ces différentes composantes du contrat de location de façon séparée. Ils proposent au contraire de les prendre en compte lors de la valorisation initiale de l'actif et du passif (modèle de l'actif et du passif unique).

Ainsi à l'origine :

- le passif correspond à la valeur actualisée des loyers à payer en retenant comme taux d'actualisation le taux d'intérêt marginal du preneur ;
- l'actif (ou le droit d'utilisation) correspond au passif, augmenté des éventuels coûts directs initiaux encourus par le preneur.

EVALUATION DE LA DETTE

A l'origine, la dette est évaluée pour la valeur actualisée des loyers à payer sur la plus longue des durées probables du contrat. Le taux d'actualisation à retenir sera le taux d'intérêt marginal du preneur (c'est-à-dire le taux que le preneur négocierait pour un contrat de location similaire ou pour l'acquisition de l'actif objet du contrat de location). Enfin, la valeur actuelle des loyers futurs doit tenir compte des éventuels loyers conditionnels, des garanties de valeur résiduelles ainsi que des pénalités de résiliation.

La dette sera par la suite évaluée au coût amorti. Le taux d'actualisation retenu à l'origine demeure inchangé au cours du contrat. Le versement des loyers sera réparti entre le remboursement du nominal (c'est-à-dire de la dette) et la charge financière.

La notion de « la plus longue des durées probables » sera à déterminer en tenant compte des conditions contractuelles, de divers paramètres économiques mais également de l'intention du management.

Si les faits et circonstances indiquent que la valeur de la dette a changé de manière significative, la société sera tenue de ré-estimer la durée du contrat ainsi que les loyers conditionnels, les garanties de valeur résiduelle et les pénalités de résiliation :

- toute variation de la dette en raison d'une variation de la durée du contrat de location aura pour contrepartie l'actif, c'est-à-dire le droit d'utilisation (cette variation viendra modifier la valeur de l'actif et n'aura donc pas d'impact au niveau du résultat).
- toute variation de la dette en raison d'une modification des loyers conditionnels, des garanties de valeur résiduelle et des pénalités de résiliation aura pour contrepartie le résultat pour la partie affectant les flux passés et l'actif (ie. le droit d'utilisation) pour la partie affectant les flux futurs.

EVALUATION DE L'ACTIF

Lors de la comptabilisation initiale, l'actif sera évalué pour le

même montant que la dette à l'origine. Toutefois, les coûts directs initiaux (ex : commissions, honoraires) attribuables à la négociation et à la conclusion du contrat seront capitalisés dans le coût de l'actif.

Au cours du contrat, le droit d'usage analysé comme une immobilisation incorporelle sera comptabilisé conformément à IAS 38 (norme sur les immobilisations incorporelles) et déprécié le cas échéant conformément à IAS 36.

Enfin, il devra être amorti sur la durée la plus courte entre la durée « la plus longue des durées probables » et la durée de vie économique de l'actif loué.

COMPTABILISATION DES CONTRATS DE LOCATION CHEZ LE BAILLEUR

Les travaux menés par les deux « Boards » sur la comptabilisation des contrats de location chez le bailleur auraient pu aboutir à un traitement comptable symétrique à celui retenu dans les comptes du preneur à savoir que le bailleur cède un droit d'utilisation dès l'origine. Il n'en est rien.

En effet, c'est finalement un modèle hybride qu'ont retenu les deux Boards : si le bailleur a transféré au preneur les risques ou avantages significatifs associés à l'actif sous-jacent, alors il applique le modèle de la décomptabilisation. Dans le cas contraire, il mettra en œuvre le modèle de « l'obligation de performance ».

MODELE DE L'OBLIGATION DE PERFORMANCE

Selon ce modèle, le bailleur maintient à son bilan l'actif loué. Il comptabilise donc :

- l'actif sous-jacent ;
- une créance client qui correspond à son droit à recevoir les loyers ;
- un passif de location qualifié « d'obligation de performance ».

Ce passif représente l'obligation du bailleur de permettre au preneur d'utiliser l'actif sur la durée du contrat. Au fur et à mesure que cette obligation est satisfaite, le preneur constate du chiffre d'affaires correspondant au produit de la location.

A l'origine, la créance et le passif de location sont de même montant, mis à part les coûts directs initiaux engagés par le bailleur à la conclusion du contrat qui sont comptabilisés en diminution du passif de location.

La créance est évaluée pour la valeur actualisée des loyers

à recevoir, en retenant comme taux d'actualisation le taux facturé par le bailleur au preneur (par exemple, le taux d'intérêt implicite du contrat).

La créance est estimée sur la plus longue des durées probables, en tenant compte des éventuels loyers conditionnels et garanties de valeur résiduelles si ces éléments peuvent être évalués de manière fiable, ainsi que des pénalités de résiliation.

En cours de contrat, la créance est évaluée au coût amorti selon la méthode du taux d'intérêt effectif. Le taux d'actualisation retenu à l'origine n'est pas révisable, même en cas de changement d'estimation de la durée du contrat. Le cas échéant, la créance est à déprécier conformément à IAS 39. Enfin, la créance portant intérêt, il convient de répartir les paiements reçus au titre des loyers durant le contrat entre l'amortissement de la créance et le produit financier.

Par ailleurs, si les faits et circonstances indiquent que la valeur de la créance a été modifiée de manière significative, il convient de ré-estimer la durée du contrat, ainsi que les loyers conditionnels, les pénalités de résiliation et les garanties de valeur résiduelle :

- toute modification de la créance en raison d'une révision de la durée du contrat a pour contrepartie le passif de location (pas d'impact résultat) ;
- toute modification de la créance en raison d'une révision des loyers conditionnels, garanties de valeur résiduelle ou pénalités de résiliation a pour contrepartie :
 - >> le passif de location pour les changements d'estimation relatifs aux périodes futures ;
 - >> le résultat pour les changements d'estimation relatifs aux périodes passées et en cours.

MODELE DE LA DECOMPTABILISATION

Rappelons que le bailleur applique le modèle de la décomptabilisation s'il a transféré au preneur les risques ou avantages significatifs relatifs à l'actif sous-jacent. Selon cette approche, le bailleur considère qu'il a en réalité cédé une partie de l'actif au preneur.

En conséquence, à la date de mise à disposition de l'actif au preneur, le bailleur :

- comptabilise une créance financière correspondant à son droit à recevoir les loyers sur la durée du contrat en contrepartie du chiffre d'affaires, assimilable au produit de la vente d'une portion de l'actif ;
- décomptabilise une portion de l'actif objet du contrat

de location correspondant au droit d'utilisation qui a été cédé au preneur, en contrepartie d'une charge assimilable au coût de la vente ;

- maintient à son bilan la valeur de l'actif résiduel correspondant à son droit sur l'actif loué à l'issue du contrat.

A l'origine, la portion de l'actif à décomptabiliser se calcule de la manière suivante :

Valeur nette comptable de l'actif x Valeur actuelle des loyers à recevoir (ie la créance) / Juste valeur de l'actif

L'actif résiduel est évalué par différence entre la valeur comptable de l'actif loué et la portion décomptabilisée. L'actif résiduel n'est pas réévalué ultérieurement sauf dépréciation éventuelle.

La créance est évaluée à l'origine et ultérieurement selon les mêmes modalités que celles décrites dans le modèle de l'obligation de performance.

Si les faits et circonstances indiquent que la valeur de la créance a été modifiée de manière significative, il convient de réestimer la durée du contrat, ainsi que les loyers conditionnels, les pénalités de résiliation et les garanties de valeur résiduelle :

- une réestimation de la durée du contrat de location aura pour effet d'ajuster le montant de la créance et mécaniquement celui de l'actif résiduel avec une incidence sur le résultat ;
- toute variation de la créance en raison d'une modification des loyers conditionnels, des garanties de valeur résiduelle ou des pénalités de résiliation aura pour contrepartie le résultat, sans venir modifier le montant de l'actif résiduel.

CONTRATS DE COURTE DUREE

L'Exposure Draft (ED) rend possible sur option, de retenir un traitement comptable simplifié pour les contrats de location de courte durée.

Il définit un contrat de location de courte durée, tout contrat ayant une durée qui n'excède pas 12 mois, options de renouvellement comprises.

Dans ce cas de figure précis, le preneur peut comptabiliser :

- une dette financière pour la somme des loyers qu'il devra verser sur la durée du contrat conformément au contrat de location (c'est-à-dire, sans actualiser les montants, ni tenir compte des options du contrat) ;

- un droit d'utilisation de l'actif loué pour la somme des loyers prévus au contrat, majoré des éventuels coûts directs initiaux ;
- un résultat sur la durée du contrat, les loyers qu'il paie.

L'ajustement du droit d'usage (coté preneur) pour refléter les loyers de marché, aurait pour contrepartie le résultat, venant ainsi minorer (ou majorer) la plus value (ou moins-value) constatée sur la vente.

Le bailleur quant à lui :

- ne comptabilise ni actif, ni passif au titre du contrat ;
- conserve l'actif loué à son bilan ;
- comptabilise les loyers qui lui sont versés en résultat sur la durée du contrat.

L'ajustement de l'actif loué (coté bailleur) aurait pour contrepartie l'obligation de performance.

TRANSACTIONS DE CESSION BAIL

Rappelons qu'une transaction de cession bail est une opération par laquelle une entité cède un actif pour le reprendre immédiatement en bail. Une telle opération se comptabilise selon les modalités données dans l'Exposure Draft si les contrats (de vente et de bail) sont :

- conclus au même moment ;
- négociés comme un tout dans un objectif commercial unique ;
- exécutés simultanément ou consécutivement.

Une fois la transaction (vente + bail) qualifiée de cession bail, il convient alors de s'interroger sur la substance économique de la transaction prise dans son ensemble afin de déterminer si oui ou non il s'agit d'une vente en substance. (Pour mémoire, il y a eu vente si le contrôle de l'actif sous-jacent a été transféré).

Si l'actif a été vendu alors :

- le vendeur (ie. le preneur) comptabilise une vente puis un contrat de location ;
- l'acheteur (ie le bailleur) enregistre un achat puis un contrat de location en retenant le modèle de l'obligation de performance.

Si l'actif n'a pas été vendu alors :

- le vendeur (ie. le preneur) considère l'opération comme un financement. Il comptabilise l'actif à son bilan et une dette financière en contrepartie ;
- l'acheteur (ie le bailleur) ne reconnaît pas l'actif. Il comptabilise uniquement une créance financière.

Par ailleurs, lorsque l'opération de cession ou l'opération de mise en location n'est pas réalisée à des valeurs de marchés (ie. à la juste valeur), alors les actifs, passifs, profits ou pertes sont ajustés pour refléter les prix du marché locatif.

ANNEXE 4 :

SYNTHÈSE DE L'EXPOSÉ SONDAGE 43

DE L'IPSAS BOARD

PRÉAMBULE

L'IFAC (International Federation of Accountants) est l'organisation mondiale de la profession comptable, en charge de l'élaboration de normes internationales portant entre autres sur les normes comptables du secteur public.

Les normes comptables du secteur public sont élaborées par l'IPSAS Board (International Public Sector Accounting Standards Board), sous la houlette de l'IFAC.

Contrairement à d'autres référentiels comme le référentiel IFRS applicable aux groupes privés, les normes IPSAS ne s'imposent pas telles quelles aux Etats ou aux organisations publiques.

Certains peuvent faire le choix de les retenir intégralement sans les modifier. D'autres peuvent considérer qu'il s'agit d'une référence internationale utile pour établir leur propre référentiel tout en considérant que ces textes ne s'imposent pas dans leur pays.

C'est le choix qu'a fait la France pour son propre référentiel de comptabilité publique.

En février 2010, l'IPSAS Board a développé et publié un exposé sondage (Exposure Draft 43) portant sur la comptabilisation d'accords de concession de services dans les comptes du concédant.

Les commentaires relatifs à cet exposé sondage devaient être adressés à l'IPSAS Board avant le 30 juin 2010.

L'objet de cette annexe est de présenter de façon synthétique les grands principes développés dans l'exposé sondage ED 43.

INTRODUCTION

Cette norme a pour objectif de développer un traitement comptable chez le concédant « miroir » de celui retenu dans les comptes du concessionnaire selon l'interprétation IFRIC 12.

DÉFINITIONS

D'après l'ED 43, un accord de concession présente les caractéristiques suivantes :

- l'opérateur construit ou améliore l'infrastructure qui servira à rendre le service public ;
- l'opérateur exploite et entretient l'infrastructure sur une période déterminée ;
- l'opérateur est rémunéré pour ces différentes prestations sur la durée du contrat ;
- l'accord précise les niveaux de performance, fixe les prix d'origine et les mécanismes de révision des tarifs et prévoit ce qu'il convient de faire en cas de litige ;
- l'accord est engageant pour les parties ;
- l'opérateur est tenu d'exécuter le service public au nom de l'entité publique.

Le concédant est la partie qui concède l'exécution du service public à l'opérateur.

L'infrastructure mentionnée au contrat de concession est un actif utilisé afin de **rendre un service public** dans le cadre d'un contrat de concession et qui remplit les critères de comptabilisation tels que définis dans la norme.

(cf. paragraphe ci-dessous : reconnaissance et valorisation des actifs de la concession).

CHAMP D'APPLICATION

Cette norme s'applique dans les conditions rappelées ci-dessus à toutes les entités publiques autres que les « Government Business Enterprises (GBE) », c'est-à-dire autres que les Entreprises Publiques.

L'IPSAS Board définit les Entreprises Publiques comme des entités répondant simultanément aux caractéristiques suivantes :

- entité ayant la capacité de s'engager contractuellement en son nom propre ;

- entité ayant l'autonomie financière et opérationnelle nécessaire pour exercer une activité ;
- dans le cadre normal de son activité, l'entité vend des biens et des services à d'autres entités moyennant bénéfice ou récupération totale des coûts ;
- entité qui ne dépend pas d'un financement public permanent pour être en situation de continuité d'exploitation (à l'exception d'achats de sa production selon des conditions de concurrence normale) ;
- elle est contrôlée par une entité du secteur public.

Pour entrer dans le champ d'application de la présente norme, l'accord doit être engageant pour les parties et doit contraindre l'opérateur à exécuter le service public associé à l'infrastructure au nom du concédant.

Les accords qui ne prévoient pas la délivrance d'un service public ou pour lesquels le bien de la concession n'est pas contrôlé par le concédant sont exclus de la présente norme. Cette norme s'applique aux actifs suivants dès lors qu'ils remplissent les critères de reconnaissance tels que définis ci-après [*cf. paragraphe Reconnaissance et valorisation des actifs de la concession*] :

- bien construit, développé, ou acquis auprès d'une tierce personne, par l'opérateur pour les besoins du contrat de concession ;
- bien propriété de l'opérateur postérieurement à la signature du contrat. L'opérateur donne accès au concédant à l'ouvrage exploité pour les besoins du contrat de concession ;
- bien préexistant à la signature du contrat de concession et propriété du concédant. Cet actif est amélioré conformément au contrat de concession par l'opérateur. Seul le coût relatif à la réfection de l'infrastructure est reconnu en tant qu'actif de la concession ;
- bien préexistant à la signature du contrat de concession et propriété du concédant. Le concédant conserve le contrôle de l'infrastructure et donne à l'opérateur accès à l'infrastructure aux fins du contrat de concession. Cet actif, classé initialement en tant que « simple » immobilisation corporelle, est reclassé dans la rubrique « actifs de la concession ». Il continue à être comptabilisé conformément à la norme sur les immobilisations corporelles (IPSAS 17) ou incorporelles (IPSAS 31), selon le cas.

Cette norme ne traite pas la comptabilisation chez le concessionnaire.

RECONNAISSANCE ET VALORISATION DES ACTIFS DE LA CONCESSION

Le concédant reconnaît un actif de concession dans ses comptes dès lors que :

- a) le concédant contrôle ou réglemente les modalités d'exploitation de l'infrastructure par le concessionnaire : nature du service rendu, à qui et à quel prix ;
- b) le concédant conserve un intérêt résiduel significatif dans l'infrastructure (ex : par la propriété juridique, l'obtention d'une compensation ou autre) à l'issue du contrat.

Cette norme s'applique également aux contrats portant sur toute la durée de vie de l'infrastructure dès lors que la condition énoncée au paragraphe a) ci-dessus est remplie.

Les actifs de la concession sont comptabilisés selon IPSAS 17 (norme portant sur les immobilisations corporelles) ou IPSAS 31 (norme portant sur les immobilisations incorporelles).

A l'origine, les actifs de la concession sont comptabilisés à la juste valeur.

Le concédant peut rémunérer le concessionnaire de diverses manières pour ses prestations de construction (ou d'amélioration) et de services (ex : entretien, maintenance) :

- c) en effectuant des paiements au concessionnaire et ou ;
- d) en octroyant un droit au concessionnaire de se rémunérer en facturant directement les usagers du service public et ou ;
- e) en donnant au concessionnaire accès à un autre actif générateur de revenus (ex : exploitation d'un parking adjacent à un hôpital).

Dans le cas où le concédant effectue des paiements au concessionnaire pour le rémunérer de ses prestations de construction et de services (ex : entretien et maintenance) et qu'il est possible d'identifier la portion des paiements relatifs à la prestation de construction, alors cette portion correspond à la juste valeur de l'actif de la concession.

Quand la portion des paiements afférant à la prestation de construction n'est pas identifiable (séparable), il convient de faire appel à des techniques d'estimation.

Le guide d'application de la présente norme apporte des précisions. A titre d'exemple, il est spécifié que, dans le cas où l'opérateur construit l'infrastructure, si ce dernier supporte le risque de construction alors, l'entité publique ne constatera l'actif corporel dans ses comptes qu'à l'issue de la phase de construction.

RECONNAISSANCE ET VALORISATION DES PASSIFS DE LA CONCESSION

En contrepartie de l'immobilisation corporelle comptabilisée au titre de l'actif de la concession, le concédant constate un passif qui peut être :

- un passif financier ;
- un passif non financier qualifié dans la norme « d'obligation de performance » ;
- une combinaison des deux (équivalent du modèle mixte développé dans IFRIC 12).

Lors de la comptabilisation initiale, l'actif et le passif sont de même valeur.

Le concédant reconnaît un passif financier dès lors qu'il verse des montants de trésorerie à l'opérateur. Ce passif financier est comptabilisé conformément à IPSAS 28, 29 et 30, normes traitant de la comptabilisation des instruments financiers.

Les paiements effectués par le concédant devront être alloués entre d'une part l'extinction de la dette (c'est à dire le nominal de la dette) et d'autre part la charge financière.

Le concédant reconnaît un passif non financier qualifié « d'obligation de performance » dès lors qu'il octroie au concessionnaire un droit à se rémunérer en facturant les usagers du service public ou un droit à exploiter un autre actif générateur de revenus. Ce passif est à comptabiliser conformément à IPSAS 19, norme traitant de la comptabilisation des passifs non financiers.

En se référant au guide d'application de la présente norme, il est précisé que le passif qualifié « d'obligation de performance » est à reprendre sur la durée du contrat de concession. Il est assimilable, à notre avis, à un produit constaté d'avance.

Dans le cas où le concédant rémunère l'opérateur en lui versant des flux de trésorerie et en lui donnant un droit à facturer les usagers ou un droit à exploiter un autre actif générateur de revenus, alors le concédant doit reconnaître dans ses comptes deux passifs :

- un passif financier au titre des versements de trésorerie ;
- un passif non financier « obligation de performance » au titre du droit octroyé au concessionnaire.

RECONNAISSANCE ET VALORISATION DES COÛTS ET DES REVENUS DU CONTRAT DE CONCESSION

Le concédant doit comptabiliser respectivement les produits

et les coûts relatifs aux services de construction et d'exploitation conformément à IPSAS 9 (norme sur les revenus) et à IPSAS 1 (norme sur la présentation des états financiers).

ANNEXE 5 :

PRINCIPES FRANÇAIS APPLICABLES À

LA COMPTABILISATION DES CONCESSIONS

PRÉAMBULE

Dans le référentiel français, les principes comptables relatifs aux concessions sont résumés dans le PCG (art. 393-1). Les entreprises concessionnaires ont également fait l'objet d'un guide comptable du CNC (avis n° 13 de 1975), toujours en vigueur. Toutefois, ce guide comptable, qui n'a pas été formellement approuvé, n'a pas de portée réglementaire.

On peut rappeler que depuis 1975, le CNC a constitué des groupes de travail chargés de définir les règles comptables applicables aux entreprises concessionnaires et aux autres contrats assimilables. Les travaux de ces groupes de travail n'ont généralement pas aboutis. A titre d'exemple, le groupe de travail « Partenariats Public-Privé » qui avait pour objectif de prescrire le traitement comptable dans les comptes individuels de l'opérateur et de la personne publique a présenté un projet de rapport d'étape en juillet 2006 qui n'a finalement jamais été finalisé, ni approuvé.

L'objet de cette annexe est de présenter les grands principes comptables développés dans le Guide des Concessionnaires du CNC de 1975. Ces principes comptables sont encore aujourd'hui mis en application par bon nombre d'entreprises. Le traitement comptable exposé ci-après s'applique donc exclusivement aux comptes individuels du concessionnaire, selon les principes français.

DÉFINITION DE LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC

Le rapport d'étape du CNC (bulletin CNC n° 86 de 1991) portant sur l'analyse juridique de la concession définit la concession de service public comme un contrat par lequel une personne publique (le concédant) confie à une personne physique ou à une personne morale généralement de droit privé (le concessionnaire) l'exécution d'un service public, à ses risques et périls, pour une durée déterminée et généralement longue et moyennant le droit de percevoir des redevances sur les usagers du service public.

RAPPEL DES COMPTES ET RUBRIQUES SPÉCIFIQUES AUX CONCESSIONS (y compris ceux repris dans le PCG)

BILAN

22. Immobilisations mises en concession (PCG)

- 220. par le concédant
- 225. par le concessionnaire
- 229. Droits du concédant (PCG)
 - 2290. Apports du concédant à titre gratuit
 - 2295. Mise en concession par le concessionnaire

28. Amortissement des immobilisations (PCG)

- 282. Amortissement des immobilisations mises en concession
 - 2820. Immobilisations mises en concession par le concédant
 - 2825. Immobilisations mises en concession par le concessionnaire

15. Provisions

- 1560. Provision pour renouvellement des immobilisations (PCG)
- 1572. Provision pour gros entretien ou grandes visites (PCG)
- 1573. Provisions pour amortissement de caducité
- 1581. Provisions pour remises en état (PCG)

17. Dettes rattachées à des participations et à des concessions

- 170. Droits du concédant exigibles en espèces

COMPTE DE RESULTAT

65. Charges spécifiques aux concessions

- 650 C. Dotations aux amortissements de caducité
- 651 C. Dotations aux provisions pour gros entretien ou grandes visites
- 652 C. Dotations aux amortissements pour dépréciation des immobilisations corporelles
- 653 C. Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles
- 655 C. Charges diverses
 - 6558 C. Dotation aux droits du concédant exigibles en espèces au titre de la dépréciation de ses apports à titre gratuit d'immobilisations avec condition de retour
 - 6559 C. Dotation aux droits du concédant exigibles en espèces au titre de la provision pour renouvellement de ses apports à titre gratuit, avec condition de retour
- 656 C. Dotations aux provisions pour renouvellement

PRINCIPES COMPTABLES GÉNÉRAUX : IMMOBILISATIONS DE LA CONCESSION

Les immobilisations de la concession, qu'elles soient apportées par le concédant ou le concessionnaire, qu'elles correspondent à des biens de retour ou à des biens de reprise, sont inscrites à l'actif du bilan du concessionnaire.

Les biens de reprise sont les biens de la concession réputés appartenir au concessionnaire pendant la durée de la concession et qui à l'issue de l'exploitation pourront devenir la propriété du concédant si ce dernier exerce son option de reprise.

Les biens de retour sont les biens de la concession réputés appartenir au concédant pendant la durée et à l'issue de la concession. Ces biens sont considérés comme appartenant ab initio à l'autorité concédante.

Le cahier des charges des concessions prévoit des obligations contractuelles visant à maintenir les ouvrages concédés à un certain niveau de potentiel productif afin d'exécuter la prestation de service. **Le maintien à niveau du potentiel productif des ouvrages doit se traduire comptablement au bilan du concessionnaire par le jeu des amortissements et des provisions :**

- amortissement pour dépréciation : amortissement des ouvrages sur leur durée de vie économique. Cet amortissement est destiné à couvrir le renouvellement des ouvrages à leur coût initial d'achat ou de production ;

- provision pour renouvellement : cette provision, constituée sur la durée de vie économique des ouvrages, vient en complément de l'amortissement pour dépréciation. Elle permet de couvrir le coût de renouvellement des ouvrages à leur valeur de remplacement estimée au moment où ce remplacement doit se produire ;

- amortissement de caducité : cet amortissement est constitué sur la durée de la concession **pour les biens devant être remis gratuitement au concédant** à l'issue de la concession. Cet amortissement est calculé de façon à ramener à zéro la valeur nette comptable des ouvrages à l'issue de la concession (valeur brute – amortissement pour dépréciation – amortissement de caducité = zéro en fin de concession). Cet amortissement permet au concessionnaire de reconstituer les capitaux investis ;

- dotation aux droits du concédant exigibles en espèces : cette dotation permet de récupérer le montant des amortissements pour dépréciation et des provisions pour renouvellement constitués sur des ouvrages apportés par le concédant et qui devront être reversés au concédant à l'issue de la concession ;

- provision pour gros entretien ou grandes visites : cette provision couvre les charges relatives aux dépenses d'entretien s'inscrivant dans un programme pluriannuel ayant pour objectif de s'assurer du bon fonctionnement des installations et d'y apporter un entretien, **sans rallonger pour autant la durée de vie de ces installations.**

Le traitement comptable appliqué, quel qu'il soit, doit aboutir à ce qu'à la fin de la concession, le concessionnaire ait récupéré toutes les dépenses qu'il a engagées pour le compte du concédant.

Dans la mesure où la valeur utile des ouvrages de la concession peut être assurée par un entretien continu des installations, le Plan Comptable Général prévoit que ces installations ne font pas l'objet, au niveau des charges d'exploitation du concessionnaire, de dotations aux amortissements (ex : barrages, réseaux d'irrigation...).

Le traitement comptable des immobilisations de la concession dans les comptes du concessionnaire varie selon que ces immobilisations ont été apportées dans la concession par le concédant ou par le concessionnaire.

IMMOBILISATIONS APPORTÉES PAR LE CONCÉDANT

BIENS APPORTES A TITRE GRATUIT

En début de concession, le concessionnaire constate l'infrastructure à son bilan « *Immobilisations mises en concession par le concédant* » avec pour contrepartie un autre compte de bilan appelé « *droits du concédant exigibles en nature* » qui fait partie des autres fonds propres.

Les amortissements des actifs de la concession sont également comptabilisés en contrepartie du compte « *droits du concédant exigibles en nature* » et n'ont donc pas d'impact au niveau du résultat du concessionnaire. En effet, le concessionnaire n'a pas financé initialement ces actifs et n'a pas d'obligation contractuelle de les amortir pour le compte du concédant.

Si le renouvellement de ces actifs incombe au concessionnaire, ce dernier est tenu de constater une provision pour renouvellement qui viendra impacter son résultat. De même, les éventuelles provisions pour gros entretiens et grandes visites ou pour remise en état ont pour contrepartie le compte de résultat du concessionnaire.

Dans certains cas de figure, il arrive que le cahier des charges oblige le concessionnaire à verser au concédant le montant cumulé des amortissements pour dépréciations et des provisions pour renouvellement constatés pour le compte du concédant et non utilisés à l'issue de la concession. Le concessionnaire doit tenir compte de ces charges en constatant une dette financière vis-à-vis du concédant inscrite en compte « *droits du concédant exigibles en espèces* » avec en contrepartie un compte de charge « *dotations aux droits du concédant exigibles en espèces* ».

BIENS APPORTES A TITRE ONEREUX

En début de concession, l'actif est inscrit dans les livres du concessionnaire au compte « *immobilisations mises dans la concession par le concédant* » avec en contrepartie un compte de trésorerie ou une dette.

Si les biens de la concession ne sont pas renouvelables, la reconstitution des capitaux investis par le concessionnaire se fait par la comptabilisation de dotations annuelles à l'amortissement de caducité.

Si les biens de la concession sont renouvelables, la reconstitution des capitaux investis par le concessionnaire se fait par :

- la dotation aux amortissements des biens jusqu'au dernier renouvellement y compris, constatation de la provision pour renouvellement ;
- la dotation à l'amortissement de caducité afin de récupérer les capitaux investis dans les immobilisations lors du dernier renouvellement.

IMMOBILISATIONS APPORTÉES PAR LE CONCESSIONNAIRE

IMMOBILISATIONS NON RENOUVELABLES

Le traitement comptable diffère selon que les immobilisations sont remises gratuitement ou non au concédant à l'issue de la concession. Dans un premier temps, nous présentons le traitement comptable à appliquer aux immobilisations **remises gratuitement** au concédant en fin de contrat.

L'immobilisation est inscrite au bilan du concessionnaire au compte « *immobilisations mises en concession par le concessionnaire* » en contrepartie d'un compte de trésorerie ou d'une dette.

Afin de reconstituer son investissement dans l'actif de la concession (capitaux propres et emprunts), le concessionnaire comptabilise un amortissement financier appelé amortissement de caducité. Il est comptabilisé au compte « *droits du concédant exigibles en nature : mises en concession par le concessionnaire* » en contrepartie d'un compte de charges « *amortissement de caducité* ». Cet amortissement est pratiqué que l'immobilisation soit amortissable ou non.

L'amortissement de caducité est calculé sur la base du coût de l'immobilisation diminué des éventuelles subventions reçues et autres indemnités liées au financement du bien. Il est généralement étalé sur la durée restant à courir jusqu'au terme de la concession ou dans certains cas sur la période de remboursement de l'emprunt.

L'amortissement pour dépréciation est sans incidence sur le résultat du concessionnaire. Comme indiqué plus haut, le Plan Comptable Général [cf. art. 393-1-3] prévoit que si la valeur utile d'une installation peut être assurée par un entretien convenable alors l'installation ne fait pas l'objet de dotations aux amortissements dans le compte de résultat du concessionnaire. En conséquence l'amortissement est comptabilisé en compte « *amortissement des immobilisations mises en concession par le concessionnaire* » avec pour contrepartie un autre compte du bilan « *droit du concédant – mise en concession par le concessionnaire* ».

Dans le paragraphe suivant, nous présentons le traitement comptable à appliquer aux immobilisations remises au

concedant contre indemnité en fin de contrat.

Deux cas de figures sont à envisager :

- le concedant prend à sa charge les emprunts afférents à l'achat ou à la construction de l'immobilisation mise en concession dans la limite des remboursements restant à effectuer à l'issue de la concession. Dans ce cas, le concessionnaire doit comptabiliser l'amortissement de caducité sur la base du montant des capitaux propres investis (hors subventions d'équipements éventuelles), majoré des emprunts pour l'achat ou la construction de l'immobilisation et devant être remboursés jusqu'à la fin de la concession.
- le concessionnaire verse au terme de la concession une indemnité au concedant correspondant à minima à la valeur nette comptable des biens. Cette indemnité est assimilée à un prix de cession. En conséquence, le concessionnaire ne comptabilise pas d'amortissement de caducité. Seuls des amortissements pour dépréciation sont comptabilisés. Ces dotations constituent des charges d'exploitation.

IMMOBILISATIONS RENOUVELABLES

Dans un premier temps nous traiterons des immobilisations remises à titre gratuit au concedant au terme de la concession. Chaque bien renouvelable doit faire l'objet d'amortissements et de provisions afin de couvrir l'ensemble des coûts que supportera le concessionnaire au titre de ces biens. Ainsi, le concessionnaire devra comptabiliser :

- un amortissement pour dépréciation sur les biens de la concession. Il constitue une charge d'exploitation. Seul l'amortissement pour dépréciation du dernier bien (avant le terme de la concession) n'a pas d'impact résultat. En effet, il est comptabilisé en contrepartie du compte « droits du concedant : mise en concession par le concessionnaire » pour ne pas faire double emploi avec les charges de provision pour renouvellement et les amortissements de caducité.
- une provision pour renouvellement : son montant correspond à la différence entre le coût estimé de remplacement et le coût d'achat ou de production du bien. Elle fait l'objet d'un plan de renouvellement qui fixe les dates auxquelles chaque bien doit être renouvelé. Elle est dotée à chaque exercice sur la base d'une estimation ajustée du coût de remplacement, puis elle est portée au coût réel constaté lors du renouvellement effectif du bien. Après le renouvellement du bien, la provision est maintenue au bilan par virement au compte

« droits du concedant : mise en concession par le concessionnaire ». Si à l'issue de la concession, le concessionnaire a à son bilan des provisions pour renouvellement non utilisées, ces dernières constituent des dettes envers le concedant.

- une provision pour gros entretien ou grandes visites : cette provision est constituée lorsque le cahier des charges requiert la remise des biens au terme de la concession « en bon état ». Elle constitue une charge d'exploitation. Quand elle est devenue sans objet, la provision pour gros entretien est reprise en résultat, sauf disposition contraire prévoyant par exemple son affectation aux provisions pour renouvellement.
- un amortissement de caducité : son montant correspond au coût pour l'entreprise du premier bien acquis ou produit (hors éventuelles subventions d'équipement).

Les immobilisations remises au concedant contre indemnité au terme de la concession suivent le traitement comptable suivant :

- aucun amortissement de caducité ne doit être comptabilisé ;
- les dotations aux amortissements sont portées en charges d'exploitation jusqu'au terme de la concession ;
- l'indemnité versée au concedant est assimilable à un prix de cession.

COMPTABILISATION D'UN CONTRAT DE CONCESSION : PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX IMPACTS AU BILAN ET AU COMPTE DE RESULTAT

IMMOBILISATIONS APPORTEES PAR LE CONCEDANT

BILAN			
ACTIF		PASSIF	
220. Immobilisations mises en concession par le concédant (1)	100	170. Droits du concédant exigibles en espèces (3)	60
220. Immobilisations mises en concession par le concédant (4)	100	17X. Droits du concédant exigibles en nature (1)	100
2820. Amortissement immobilisations mises en concession par le concédant (1)	(10)	17X. Droits du concédant exigibles en nature - Amortissements des immobilisations mises en concession par le concédant (1)	(10)
512. Trésorerie (4)	(100)	17X. Droits du concédant exigibles en nature - Amortissement de caducité (4)	10
		1560. Provision pour renouvellement (2&5)	5
		1572. Provisions pour gros entretien et grandes visites (2&5)	2

COMPTE DE RESULTAT			
PRODUITS		CHARGES	
		650 C. Dotation amortissement de caducité (4)	10
		651 C. Dotation au provisions pour gros entretien et grandes visites (2&5)	2
		6558 C. Dotations aux droits du concédant exigibles en espèces (3)	60
		656 C. Dotations aux provisions pour renouvellement (2&5)	5

Immobilisations apportées par le concédant à titre gratuit

- (1) Inscription initiale de l'immobilisation au bilan du concessionnaire, puis amortissement de l'immobilisation sans impact au niveau du compte de résultat du concessionnaire.
- (2) Comptabilisation des provisions pour renouvellement et gros entretien, pendant la durée du contrat de concession, quand ces prestations sont à la charge du concessionnaire. Ces écritures impactent le compte de résultat du concessionnaire.
- (3) Cas où le concessionnaire restitue au concédant en fin de concession les amortissements et provisions constatés et non utilisés. Comptabilisation d'une charge financière dans les comptes du concessionnaire.

Immobilisations apportées par le concédant à titre onéreux

- (1) Inscription initiale de l'immobilisation au bilan du concessionnaire, puis amortissement de l'immobilisation sans impact au niveau du compte de résultat du concessionnaire.
- (2) Comptabilisation des provisions pour renouvellement et gros entretien, pendant la durée du contrat de concession, quand ces prestations sont à la charge du concessionnaire. Ces écritures impactent le compte de résultat du concessionnaire.
- (3) Cas où le concessionnaire restitue au concédant en fin de concession les amortissements et provisions constatés et non utilisés. Comptabilisation d'une charge financière dans les comptes du concessionnaire.

IMMOBILISATIONS APPORTEES PAR LE CONCESSIONNAIRE

BILAN			
ACTIF		PASSIF	
225. Immobilisations mises en concession par le concessionnaire (1)	100	17X. Droits du concédant exigibles en nature - amortissement de caducité (3)	10
2825. Amortissement pour dépréciation des immobilisations mises en concession par le concessionnaire (2 & 5)	(5)	17X. Droits du concédant exigibles en nature - Dotation des amortissements pour dépréciation (2)	(5)
2825. Amortissement pour dépréciation des immobilisations mises en concession par le concessionnaire (6)	5	17XX. Droits du concédant : mise en concession par le concessionnaire (6)	12
512. Trésorerie (1)	(100)	1560. Provision pour renouvellement (4)	5
		1560. Provision pour renouvellement (6)	(5)
		1572. Provision pour gros entretien et grandes visites (4)	2
		1572. Provision pour gros entretien et grandes visites (6)	(2)

COMPTE DE RESULTAT	
CHARGES	
650 C. Dotation amortissement de caducité (3)	10
651 C. Dotation au provisions pour gros entretien et grandes visites (4)	2
652 C. Dotations aux amortissements pour dépréciation (5)	5
656 C. Dotations aux provisions pour renouvellement (4)	5

Immobilisations non renouvelables apportées par le concessionnaire

- (1) Inscription initiale de l'immobilisation au bilan du concessionnaire.
- (2) Amortissement pour dépréciation de l'immobilisation mise en concession, sans impact au niveau du compte de résultat du concessionnaire.
- (3) Amortissement de caducité de l'immobilisation mise en concession, avec impact au niveau du compte de résultat du concessionnaire.
- (4) Comptabilisation des provisions pour renouvellement et gros entretien, pendant la durée du contrat de concession, quand ces prestations sont à la charge du concessionnaire. Ces écritures impactent le compte de résultat du concessionnaire.

Immobilisations renouvelables apportées par le concessionnaire

- (1) Inscription initiale de l'immobilisation au bilan du concessionnaire.
- (5) Amortissement pour dépréciation de l'immobilisation mise en concession, qui constitue une charge pour le concessionnaire.
- (4) Comptabilisation des provisions pour renouvellement et gros entretien, pendant la durée du contrat de concession. Ces écritures impactent le compte de résultat du concessionnaire.
- (3) Amortissement de caducité de l'immobilisation mise en concession, avec impact au niveau du compte de résultat du concessionnaire.
- (6) Au terme de la concession, les montants comptabilisés au niveau des provisions pour renouvellement et des amortissements pour dépréciation (pour le dernier bien qui ne sera pas renouvelé) sont virés au bilan, au compte des « droits du concédant ».

Les provisions pour gros entretien non utilisées à l'issue de la concession sont reprises par résultat, sauf disposition contraire prévoyant son affectation aux droits du concédant par exemple (option retenue dans l'exemple ci-dessus).

Nb : Si les immobilisations sont remises au concédant à l'issue de la concession moyennant une indemnité, aucun amortissement de caducité n'est comptabilisé en cours de concession.

POINT SUR LES PROBLÉMATIQUES DE COMPTABILISATION DES CP DANS LES COMPTES PUBLICS

Rappel des dernières évolutions intervenues depuis fin 2010 -
Mission d'Appui à la réalisation des contrats de partenariat

1. POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEURS ÉTABLISSEMENTS :

Dispositif comptable et budgétaire applicable aux collectivités territoriales, établissements publics locaux et établissements publics de santé.

1.1. Principes généraux

Ce dispositif a été complété et mis à jour à l'occasion de la mise à jour annuelle (par arrêtés du 16/12/2010) des instructions budgétaires et comptables suivantes :

M14 pour les communes et les EPCI, **M52** pour les départements, **M71** pour les régions, **M4** pour les services publics industriels et commerciaux, **M21** pour les EPS, **M22** pour les EPSMS, **M31** pour les OPH.

Fondamentalement, le nouveau dispositif consiste à inscrire – généralement à partir de la date de mise en service - au bilan de la collectivité locale l'actif faisant l'objet du CP ainsi que la dette correspondante au passif, là où auparavant ces éléments d'information n'apparaissaient qu'en hors-bilan (annexe au compte administratif et budgétaire).

Certes, ces informations étaient déjà retraitées et reclassées en équivalent Dette par les analystes financiers, agences de notation, banques et chambres régionales des comptes, pour les besoins de leur appréciation de la solidité financière des collectivités publiques concernées, les choses sont désormais beaucoup plus claires : **le contrat de partenariat a désormais un impact consolidant direct sur les comptes des collectivités territoriales.**

Il convient de noter que cette règle s'applique à partir du 1/1/2011, non seulement aux nouveaux CP, mais aussi au stock des contrats existants.

Reste à apprécier le coût d'entrée chez le partenaire privé, qui représente le montant de l'investissement dont va bénéficier la collectivité locale et donc de l'actif à inscrire à son bilan.

En pratique, ce coût correspond au coût de l'équipement supporté par l'opérateur pour le compte de l'entité publique. Il correspond donc au prix payé au fournisseur majoré des coûts directement attribuables. Pour l'entité publique contractante, le prix est celui qui résulte des clauses contractuelles.

Dans le cas où le prix de l'équipement ne figure pas explicitement dans le contrat, on retiendra pour valeur de l'investissement initial la somme des redevances représentatives des coûts d'investissement (principal uniquement), puisque ces dernières doivent être isolées dans un contrat de partenariat (art. 11 de l'ordonnance de 2004).

A défaut, le prix peut être estimé en tenant compte de la valeur de marché du bien à la date de conclusion du contrat (cette méthode est envisageable si le bien correspond à un actif négociable sur un marché : par exemple un immeuble de bureau standard).

1.2. Schéma d'écritures retenu

A la mise en service de l'immobilisation, le bien est intégré au compte 21 approprié pour sa valeur totale (cf. ci-dessus) par opération non budgétaire ; la contrepartie est enregistrée par opération non budgétaire au compte 235 pour la part investissement d'ores et déjà payée, au compte de dette 1675 pour la part investissement restant à payer. Une fois enregistrée au compte 21, l'immobilisation a normalement vocation à s'amortir également en fonction des règles applicables à l'entité publique locale concernée.

Toutefois, dans les contrats de type PPP pour lesquels le partenaire privé a une obligation d'entretien qui conduit à conserver au bien sa valeur d'origine sur la durée du contrat de partenariat, l'amortissement n'a pas lieu d'être pratiqué.

La partie de la rémunération représentant un coût de fonctionnement s'impute au compte de charge 611¹⁶ (mandat en section de fonctionnement) ;

La partie de la rémunération représentant un coût de financement s'impute au compte de charge 6618 (mandat en section de fonctionnement) ;

¹⁶ La contrepartie est enregistrée dans les subdivisions appropriées du compte 13 pour la soule (correspondant à la quote part éventuelle de recettes du partenaire privé affectée au financement du bien). La part enregistrée au compte 13 donne lieu si nécessaire à réintégration au compte de résultat.

Les mandatements réalisés au titre de la part investissement de la rémunération sont enregistrés au compte 235¹⁷ avant la mise en service et 1675 après la mise en service (mandats réels émis en section d'investissement). Cette part est, le cas échéant, éligible au FCTVA dans les conditions fixées par l'article L. 1615-12 du CGCT.

Par ailleurs, **il est souhaitable que l'engagement pluriannuel pris par la collectivité au titre d'un contrat de partenariat soit traduit en comptabilité budgétaire par le vote d'une autorisation de programme (AP)** correspondant à la rémunération de la part investissement réalisé par le tiers, et d'autorisations d'engagement (AE) pour les parties correspondant à la rémunération imputée en section de fonctionnement.

Enfin, en vertu respectivement des articles L. 2313-1 (en ses 9° et 10°), L. 3313-1 et L. 4313-2 (en ses 7° et 8°) du code général des collectivités territoriales, les communes de plus de 3 500 habitants, les départements et les régions conservent **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, et l'autre retraçant la dette liée à la part investissements du contrat.

Pour les établissements publics de santé, la part de rémunération du cocontractant restant à courir doit figurer dans l'annexe F4 du compte financier.

2. POUR L'ETAT :

2.1. Qualification du contrôle sur les actifs et comptabilisation au bilan de l'Etat

La Norme n°6 du Recueil des normes comptables de l'Etat (elle-même calée sur la norme IPSAS relatives aux immobilisations corporelles) prévoit que l'Etat inscrit les biens à son patrimoine si, et seulement si, il en contrôle le droit et les conditions d'utilisation.

Les travaux du comité des normes de la comptabilité publique (CNOCP) conduisent à retenir une conception extensive de la notion de contrôle comme le montrent les développements ci-dessous (tirés d'un projet d'avis relatif au traitement dans les comptes des autorités publiques des contrats concourant à la réalisation d'un service public) :

2.1.1 Circonstances démontrant que l'autorité publique contrôle l'équipement

Le contrôle est généralement organisé sous une forme juridique déterminée qui définit des droits et obligations. Il se caractérise par :

- la maîtrise des conditions d'utilisation de l'équipement sur lesquels porte le contrat concourant à la réalisation du service public ;
- la maîtrise du potentiel de service et/ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation.

Les indicateurs du contrôle mentionnés ci-après permettent de déterminer si l'autorité publique contrôle l'équipement.

- 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. Si les modalités de la gestion du service public, telles que prévues par le contrat, montrent que l'étendue des initiatives de l'opérateur privé dans ce domaine est limitée et que, au mieux, il n'agit que pour le compte de l'autorité publique, le contrôle sur l'équipement est présumé exercé par l'autorité publique.
- L'encadrement du revenu tiré par l'opérateur privé de l'équipement. Il peut être présumé que l'autorité publique dispose du contrôle de l'équipement lorsque le contrat lui confère une certaine maîtrise du revenu qu'elle procure à l'opérateur privé. C'est notamment le cas si cette rémunération est déconnectée du taux d'utilisation de l'équipement par les usagers du service public.

Ces indicateurs de contrôle ne nécessitent pas d'être tous réunis pour que le contrôle de l'autorité publique soit caractérisé.

2.1.2 Ce contrôle du droit d'utilisation du bien implique d'inscrire au bilan de l'Etat, pour leur coût d'acquisition et dès leur livraison/mise en service, des biens dont il n'est pas toujours juridiquement propriétaire

De l'examen des premiers contrats réalisés sur ces bases par le Service Comptable de l'Etat, il ressort que le bien est généralement contrôlé par l'Etat, même si celui-ci n'est pas le maître de l'ouvrage.

Inscription à l'actif du bilan de l'Etat :

Si l'on dispose d'informations fiables avant la mise en service du bien (par exemple un calendrier contractuel de travaux dont il conviendra d'apprécier le respect), il sera envisageable d'inscrire le bien à l'actif du bilan de l'Etat sous un compte d'immobilisations en cours.

¹⁷ Compte 6288 pour les comptabilités M22-31 et 6123 pour la comptabilité M21.

En pratique, l'enregistrement interviendra le plus souvent au moment de sa mise en service.

Un avis datant de 2007 du CNOCP (comité des normes de la comptabilité publique) a prévu que, lors de son entrée dans le patrimoine de l'entité publique, l'immobilisation est inscrite :

- au coût figurant dans le contrat ;
- ou, à défaut, à la plus faible des deux valeurs suivantes : la valeur de marché du bien à la date de conclusion du contrat ou la valeur actualisée des paiements minimaux relatifs à l'immobilisation¹⁸.

Enfin, il peut y avoir des écarts entre le coût ressortant des comptes de l'opérateur et la valeur actualisée des redevances payées par l'Etat, notamment en ce qui concerne les contrats de partenariat qui permettent à leur titulaire de générer des recettes de valorisation. Dans ce cas, l'actualisation des flux de redevances nettes (loyer d'investissement à payer diminué du montant des recettes annexes dont l'Etat peut bénéficier) ne permettra pas de parvenir au coût de l'équipement. Les redevances liées à l'investissement devront donc être actualisées sur une base brute sans tenir compte de ces recettes annexes permettant de diminuer les montants dûs par l'Etat.

Entre la signature du contrat et la livraison du bien, il conviendra d'identifier les engagements donnés et les engagements reçus par l'Etat, informations qui doivent figurer dans l'annexe des états financiers de l'Etat en application de la norme n°13 « Les engagements à mentionner dans l'annexe ».

Comptabilisation au passif du bilan de l'Etat :

Une dette de même montant que l'actif doit alors être constatée en contrepartie au passif de l'Etat ; cette dette sera reprise sur la base des loyers d'investissement à verser et ceci en application de la Norme n°11 du guide des normes comptables de l'Etat / Norme IPSAS relative aux dettes financières.

Schéma d'écritures comptables :

*Débit du sous compte d'immobilisation concerné : compte 20 ou 21

*Crédit du compte 167.1 / 167.2 / 167.3 « *Dettes assorties de conditions particulières - contrats de location- financement Immobilier/Mobilier/Incorporelles* ».

A noter que l'acceptation d'une cession de créance Dailly par le partenaire public, modalité de mobilisation de ses créances par le partenaire privé généralement prévue au contrat de partenariat, n'a aucun impact sur les comptes de l'Etat¹⁹.

2.2. Traitement de la redevance

Pour chaque période comptable, qui suit la réception du bien, un contrat de PPP donne lieu à la comptabilisation d'une diminution de la dette, d'une charge d'amortissement lorsque l'actif est amortissable, à une charge financière et à une charge de fonctionnement. Le gestionnaire devra procéder **lors de chacun des mandatements aux imputations comptables** suivantes, correspondant aux trois types de coût : investissement, financier, fonctionnement.

En effet, comme déjà évoqué, le loyer d'un contrat de partenariat comprend généralement trois composantes distinctes dites « sous loyers » :

- une composante **Investissement** : coûts de conception, coûts de construction, intérêts intercalaires, coût de maintenance immobilisable. Cette composante représente le capital (coût du principal de l'investissement) remboursé ;
- une composante **Financement** : frais financiers (intérêts financiers) ;
- une composante **Fonctionnement** : coût d'exploitation, coûts d'entretien, coûts de maintenance légère, coûts de maintenance lourde de type gros entretien dès lors qu'ils n'ont pas pour objet d'augmenter ni la valeur, ni la durée de vie du bien concerné.

La part investissement du loyer est analysée comme un apurement de la dette. Cette composante « Investissement » de la redevance est imputée directement sur le compte PCE Chorus 167.1. Ainsi, à la fin du contrat, la dette, vis à vis du partenaire privé, est apurée dans sa totalité.

La part financière du loyer (composante Financement) est imputée en charges financières (compte 617).

Quant aux charges de fonctionnement (composante Fonctionnement), qui correspondent à la gestion, à l'entretien et à la maintenance, elles sont imputées au compte 611.

Le référentiel normatif comptable de l'Etat indique que certaines informations doivent être mentionnées en annexe :

Informations pour l'ensemble des contrats signés à la clôture et ayant fait l'objet d'une livraison :

- pour chaque catégorie d'actif, la valeur nette comptable à la date de clôture ;
- un rapprochement entre le total des paiements minimaux futurs au titre de la location à la date de clôture et leur valeur actualisée.

¹⁸ Rappelons que la MAPPP conseille de retenir comme taux d'actualisation, le taux de financement de l'Etat pour ses investissements sur une période correspondant à la durée d'amortissement des investissements en question ou fonction des modalités de financement retenues, soit le taux de l'OAT correspondant à la durée de vie moyenne des financements externes bancaires.

¹⁹ Elle pourra en avoir à l'inverse en comptabilité nationale, au regard de la règle Eurostat d'appréciation de la réalité du transfert de risque en période d'exploitation.

En outre, l'entité doit indiquer, à la date de clôture, le total des paiements minimaux futurs au titre de la location et leur valeur actualisée, pour chacune des périodes suivantes :

- >> à moins d'un an ;
- >> à plus d'un an mais moins de cinq ans ;
- >> à plus de cinq ans.

- les **loyers conditionnels** inclus dans les charges de la période ;
- une description générale des **dispositions significatives des contrats** de location du preneur comprenant, sans toutefois s'y limiter :
 - >> la base de détermination des paiements au titre des loyers conditionnels ;
 - >> l'existence et les conditions d'options de renouvellement ou d'achat et de clauses d'indexation et leurs termes.

Informations relatives aux engagements hors bilan :

En application de la norme 13 du Recueil des Normes Comptables de l'Etat, les engagements donnés et reçus ayant trait aux contrats de partenariat publics- privés signés doivent être mentionnés dans l'annexe du Compte Général de l'Etat.

NB : Lorsque l'actif fait l'objet d'un engagement contractuel du partenaire privé de maintien en condition opérationnelle avec remise à niveau en fin de contrat (cas général), **il n'y a pas lieu de constater une charge de dotation annuelle aux amortissements.**

Pour toute interrogation ou précision supplémentaire il est recommandé de s'adresser au service comptable de l'Etat FCE à la DGFIP.

MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Président :

Jean-Louis **LEBRUN**, MAZARS

Assisté de :

Charles-Antoine **GAUTIER**, Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et des Régies (FNCCR)
Edouard **SALUSTRO**, Institut du Benchmarking
Pierre **VAN DE VYVER**, Institut de la Gestion Déléguée

Composition du groupe de travail :

Thierry **AVELINE DE ROSSIGNOL**, VEOLIA ENVIRONNEMENT
François **BERGÈRE**, Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP)
Jean François **BERNICOT**, Cour des Comptes
Sylvie **CHAUSSIN**, CIC
Daniel **DELAFONT**, SITA
Jean-Louis **DUMONT**, JLD expertise et conseil
Bernard **DUPRE**, EDF
Clément **FOURCHY**, SP 2000
Nathalie **FOURNEAU**, Association des Maires de Frances (AMF)
Jean-Luc **GIRARDI**, CRC Nord pas Calais
Philippe **GROUSSET**, CMS
Nathalie **LACOMBE**, Association des Maires de France (AMF)
Charlotte **LAVIT D'HAUTEFORT**, Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP)
Edouard **LECOEUR**, Deloitte
Erik **LINQUIER**, Direction Générale du Trésor et des politiques économiques (DGTPE)
Frédéric **MARTY**, Comité National de Recherche Scientifique (CNRS)
Jean-Benoît **MONNAIS**, H3P
Sylvain **QUAGLIAROLI**, GRANT THORNTON
Geneviève **RIGLOT**, VEOLIA ENVIRONNEMENT
Anoly **SAYPHARATH**, MAYER BROWN
Mickael **SIBILLEAU**, Sous-préfet
Julien **TOUZOT**, DEPFA BANK
José **VILELA GOMES**, FIDUCIAL
Bernard **ZUBER**, Cour des Comptes

Avec la participation et l'implication particulière de :

Claire **DUSSER** (Mazars), Jean-Benoit **MONNAIS** (H3P) et José **VILELA GOMES** (FIDUCIAL)

Les travaux ont été coordonnés par :

Pierre **VAN DE VYVER**, IGD

Assisté de :

Anne **HUSSAMI-CARSIN**, IGD
Françoise **LAVARDE**, IGD

PERSONNES AUDITIONNÉES

Salim **BENSMAIL**, *Directeur Adjoint, Directeur des Finances, Sous-direction des Partenariats Publics-Privé*, MAIRIE DE PARIS

Jean-Pierre **BOUC**, *Directeur Comptable*, ERDF

Christine **CHAMBON**, *Responsable des Normes et Procédures, Direction des Budgets et de la Consolidation*, VINCI

Didier **COTTARD**, *Expert en normes IFRS*, Direction Financière, GDF SUEZ

Benoît **COULON**, *Directeur comptable*, BOUYGUES CONSTRUCTION

Pierre-Louis **DELSENY**, *Gestionnaire d'actif, Asset Management*, VINCI CONCESSIONS

Nicolas **DE SAINT MARTIN**, *Directeur Contrôle et Economie*, VEOLIA EAU

Pierre **DUVIEUSART**, *Délégué Finances, Direction Stratégie Finances*, GRDF

Christian **ESCALLIER**, *Directeur Général*, CABINET MICHEL KLOPPER

Laurent **GEORGES**, *Directeur Général Adjoint*, SIPPEREC

Christian **GERMA**, *Directeur des Partenariats Public-Privé*, VINCI CONSTRUCTION FRANCE

Pascal **GUILLEMET**, *Directeur Administration, Direction Administration et Finances*, SUEZ ENVIRONNEMENT

Jean-Marc **LEFEUVRE**, *Chef du département études à la direction finances*, ERDF

Julien **LEUCK**, *Responsable des normes et méthodes comptables*, VEOLIA EAU

Clara **LUCCI**, *Responsable immobilisations, Direction Stratégie Finances*, GrDF

Jean-Michel **MAROSLAVAC**, *Directeur Fiscal*, DALKIA

Olivier **MATHIEU**, *Directeur Financier et de l'Asset Management*, VINCI CONCESSIONS

Peter **MEREDITH**, *Directeur fiscal*, BOUYGUES CONSTRUCTION

Jean-Pierre **MOUNIER**, *Directeur des Budgets et de la Consolidation*, VINCI

Patrick **PERSUY**, *Directeur Général Adjoint finances et achats*, RFF

Jérôme **PETITJEAN**, *Chef du bureau des modes de gestion, Direction des Finances*, MAIRIE DE PARIS

Isabelle **PUJOL-MAUVOISIN**, *Responsable des normes et méthodes comptables, Direction du contrôle Financier*,

VEOLIA ENVIRONNEMENT

Géraldine **RABEUX-LÉTANG**, *Fiscaliste, Asset Management*, VINCI CONCESSIONS

Max **ROCHE**, *Directeur financier*, EIFFAGE

Isabelle **TRIQUERA**, *Directeur Comptable*, ERDF

Romain **VERZIER**, *Directeur des Financements Structurés*, VINCI CONCESSIONS



INSTITUT DU
BENCHMARKING

ACADEMIE DES SCIENCES ET TECHNIQUES
COMPTABLES ET FINANCIERES
19 rue Cognacq Jay - 75341 Paris Cedex 07
Tél. + 33 1 44 15 62 55



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU
ET DE L'ENVIRONNEMENT



INSTITUT DE LA GESTION DELEGUEE

84 rue de Grenelle - F-75007 Paris - Tél : +33 (0) 1 44 39 27 00 / Fax : +33 (0) 1 44 39 27 07
contacts@fondation-igd.org / www.fondation-igd.org