



ASSEMBLÉE NATIONALE

13ème législature

budget

Question écrite n° 102171

Texte de la question

M. Dominique Dord attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur l'arrêté du 16 décembre 2010 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif. Cet arrêté qui vient modifier de façon traditionnelle certains éléments de l'instruction comptable applicable aux communes, contient également des dispositions spécifiques relatives au traitement comptable des contrats de partenariat public-privé (PPP). Il est notamment prévu, à la mise en service de l'ouvrage financé par le partenaire privé, l'intégration de son coût total à un compte d'actif de la collectivité, et en contrepartie, l'intégration du montant correspondant dans un compte de dette publique (article 1675). Cette disposition vient contredire la décision Eurostat du 11 février 2004 qui indiquait qu'un PPP ne pouvait être considéré comme un actif public lorsqu'il faisait peser sur la personne privée titulaire un risque de construction et un risque de disponibilité de l'équipement, ou un risque de demande du service. Par ailleurs, elle vient au rebours des nombreuses dispositions votées dans le cadre du plan de relance et de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Cette loi encourageait clairement le recours à ce type de contrat. Il lui demande de bien vouloir lui indiquer la position du Gouvernement et le sens des dispositions prévues ci-dessus.

Texte de la réponse

Si le contrat de partenariat est souvent présenté comme un instrument permettant de favoriser l'investissement public en mobilisant des ressources privées, la conclusion d'un contrat de partenariat ne saurait être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire, d'externalisation du besoin de financement des administrations publiques ou d'externalisation de la dette publique. Les critères posés par les instances communautaires rendraient d'ailleurs très incertaine toute opération en ce sens. Les règles posées par l'organisme européen Eurostat permettant de considérer que l'actif n'est pas public sont en effet susceptibles d'évoluer à moyen terme et les dispositions prévues par la loi du 28 juillet 2008 imposent aux collectivités locales de retracer, dans une annexe à leurs comptes annuels, la dette liée à la part investissements de leurs contrats de partenariat. En outre, l'IFRIC (International Financial Rules Interpretation Committee ou Comité d'interprétation des normes comptables internationales), rattaché à l'International Accounting Standards Board (IASB) retient au niveau international la notion de contrôle (et non pas la notion de risque, comme Eurostat) pour préciser qui, de l'autorité publique ou de l'opérateur, doit reconnaître l'actif corporel à son bilan. Ce contrôle est présumé s'exercer, du côté de la personne publique, si les deux conditions suivantes sont conjointement remplies : la personne publique ou concédant contrôle ou régule la nature des services que la personne privée ou le concessionnaire doit fournir en utilisant des actifs, à qui il doit fournir ces services (bénéficiaire) et à quel prix (tarification) ; la personne publique ou le concédant contrôle, par la propriété, le droit aux bénéfices ou tout intérêt résiduel significatif dans les actifs existant à la fin de la concession. Dès lors, l'actif corporel est comptabilisé par l'autorité publique et non par l'opérateur privé ou concessionnaire. Dans ce schéma, dont on peut penser qu'il a vocation à être rencontré dans la plupart des contrats de partenariat, l'IFRIC propose deux

modèles comptables pour l'opérateur privé : le modèle de l'actif financier (financial asset model), qui s'applique lorsque le cocontractant privé est rémunéré de sa prestation directement par le concédant (cas du contrat de partenariat). Dans ce cas, le partenaire privé détient une créance financière sur le partenaire public qui comptabilise la dette correspondante à son passif. L'une comme l'autre s'amortissent financièrement au long du contrat ; le modèle de l'actif incorporel (intangible asset model), qui s'applique dans tous les autres cas, où l'utilisateur paie directement le partenaire privé (concession) et lorsque le risque est garanti, partiellement ou totalement, par le concédant (cas d'une licence ou d'un droit d'exploitation). Dans ces situations, le partenaire privé ne détient qu'un actif incorporel. Dans tous les cas, le cocontractant privé comptabilise à son passif les ressources (capitaux propres et dette) nécessaires au portage du financement de l'opération. Cette interprétation globale, baptisée IFRIC 12 « Service Concessions Arrangements », a été adoptée par l'IASB en novembre 2006. Cette interprétation est désormais applicable de droit en Europe en 2009, après avoir été approuvée par un règlement de la Commission européenne et est entrée en vigueur pour les comptes consolidés au titre des exercices ouverts à compter de 2008. L'IFRIC analyse le montage de type partenariat public-privé (PPP) en un contrat de prestations assurées par la personne privée pour le compte du donneur d'ordres public. La personne privée construit ou améliore l'ouvrage et en assure ensuite l'exploitation. L'arrêté d'actualisation de l'instruction budgétaire et comptable M.14 du 16 décembre 2010 a donc modifié la comptabilisation des contrats de PPP pour harmoniser les règles de comptabilisation applicables au secteur local avec la comptabilisation effectuée par l'État, en application du guide de la mission d'appui aux partenariats publics-privés (MAPPP) et des normes IFRIC. Ces règles visent à l'obtention d'une valeur consolidée du bien, et non plus fractionnée comme cela pouvait être le cas auparavant, en s'appuyant sur la notion de contrôle des entités publiques sur les biens concourant à la réalisation des services publics. Ainsi, à partir de l'exercice budgétaire 2011, la part investissement restant à payer de l'ensemble des contrats de PPP conclus par les collectivités territoriales et les EPCI (nouveaux contrats et contrats en cours) est désormais comptabilisée comme une dette et doit être prise en compte dans le calcul des ratios. Toutefois, cette comptabilisation au titre de la dette est réalisée par opération d'ordre non budgétaire aboutissant à une neutralisation en matière d'amortissement et laisse la possibilité aux collectivités de financer les contrats de PPP par l'emprunt. Cette comptabilisation vise à permettre une plus grande sincérité et transparence de la situation de l'actif et du passif des collectivités sans avoir d'impact budgétaire et n'obère donc pas les dispositions votées dans le cadre du plan de relance ou de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Ainsi, s'agissant du FCTVA, ces nouvelles écritures sur les comptes 1675 « dettes afférentes aux METP et PPP » et 235 « part investissement PPP » rendent éligibles les dépenses effectuées au titre d'un contrat de partenariat au bénéfice du fonds.

Données clés

Auteur : [M. Dominique Dord](#)

Circonscription : Savoie (1^{re} circonscription) - Union pour un Mouvement Populaire

Type de question : Question écrite

Numéro de la question : 102171

Rubrique : Communes

Ministère interrogé : Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration

Ministère attributaire : Collectivités territoriales

Date(s) clé(s)

Question publiée le : 15 mars 2011, page 2440

Réponse publiée le : 10 mai 2011, page 4812