



HAL
open science

La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni

Frédéric Marty, Arnaud Voisin

► **To cite this version:**

Frédéric Marty, Arnaud Voisin. La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni. 2009, 15p. halshs-00784950

HAL Id: halshs-00784950

<https://shs.hal.science/halshs-00784950>

Submitted on 5 Feb 2013

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

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



ESG UQAM

École des sciences de la gestion
Université du Québec à Montréal

La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni

**Par : Frédéric MARTY
Arnaud Voisin**

Cahier de recherche GIREF 02-2009

GIREF^φ

Groupe international de recherche en éthique financière et fiduciaire
<http://www.giref.uqam.ca/fr/index.php>

Vous pouvez adresser vos commentaires à Frédéric MARTY, chercheur au CNRS – GREDEG – Université de Nice Sophia-Antipolis, à OFCE – Institut d'Etudes Politiques de Paris et au GIREF – ESG – Université du Québec à Montréal
frederic.marty@gredeg.cnrs.fr

Arnaud Voisin : Caisse des Dépôts et Consignations, (Département infrastructures d'intérêt général), CRIFP – Université de Nice Sophia-Antipolis

N.B. : Les documents de travail sont des prépublications à diffusion restreinte pour fin d'information et de discussion. Ils n'ont pas fait l'objet de travaux d'édition ou d'arbitrage et ne devraient pas être cités ou reproduits sans l'autorisation écrite du/des auteur-e-s. Les commentaires et suggestions sont bienvenus, et devraient être adressés à/aux auteur-e-s.

Pour consulter les documents de travail du VDR-ESG, visitez notre site Web: <http://www.esg.uqam.ca/recherche/document/>



La comptabilisation des contrats de Private Finance Initiative au Royaume-Uni

Le traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) est un enjeu central de ces contrats, puisqu'ils peuvent être déconsolidés des comptes publics. A partir du cas britannique, cet article s'interroge sur les moyens d'éviter ces stratégies budgétaires de court terme. Compte tenu de règles comptables imprécises, la contingence des engagements en PPP appelle un traitement hors bilan. Toutefois, le cadre financier de l'Etat doit parallèlement retracer les garanties publiques octroyées et caractériser la soutenabilité des projets engagés. Les règles comptables internationales peuvent améliorer la gouvernance financière des PPP. Elles permettent notamment de contrôler les engagements publics futurs et d'améliorer la prévisibilité de leurs loyers.

Accounting treatment of PPP contracts is at stake, for most operations can be considered as off-balance sheet. Through an analysis of the British case, this paper studies the ways to limit these short sighted financial strategies. As accounting rules remain unspecific, PPP generate contingent liabilities and are considered off-balance sheet. However, Government's financial framework must altogether record public underwritings (take or pay payments) and assess the sustainability of signed projects. Accounting international standards can improve the financial governance of PPP. They allow for monitoring future government commitments and improving the forecast of unitary charges over the life cycle of the PPP contract.

En France, la politique de partenariats public-privé, confortée par la loi du 28 juillet 2008, demeure en phase de lancement. Au 30 octobre 2008, la MAPPP (Mission d'appui aux PPP du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi) n'a recensé que 29 contrats signés sur 160 projets, dont seulement sept pour l'Etat et les établissements publics.

Pour autant, la consolidation des partenariats public-privé (PPP) dans les comptes publics constitue déjà l'un des enjeux majeurs de ces contrats (Marty, Trosa et Voisin, 2006a). De nombreuses controverses théoriques accompagnent leur développement, portant notamment sur les motivations du recours à un partenariat plutôt qu'à une d'acquisition publique traditionnelle. S'agit-il de maximiser la valeur pour le contribuable ou de répondre à un effet de ciseau entre les besoins croissants d'infrastructures et de services publics et la limitation des ressources publiques ?

En effet, un recours aux partenariats peut participer d'une stratégie de contournement des règles posées par le Pacte de Stabilité et de Croissance (Marty, 2007). Les risques de recours opportunistes aux contrats de partenariats, visant moins à maximiser l'efficacité de la dépense publique qu'à rechercher une optimisation budgétaire basée sur la déconsolidation, ont été mis en exergue par la Commission des Finances du Sénat (Guéné, 2008) dans le cadre de la discussion du projet de loi sur les partenariats public-privé, finalement adoptée le 28 juillet 2008. Il est d'ailleurs à noter que la Cour des Comptes déplorait, dans son Rapport Public 2008 que certaines opérations de financements innovants étaient privilégiées malgré leur surcoût à terme pour les finances publiques dans la mesure où elles ne pesaient sur le déficit budgétaire qu'à concurrence du loyer annuel et qu'elles ne venaient pas alourdir la dette publique (Cour des Comptes, 2008).

Cette question, qui demeurait jusqu'il y a peu de nature toute théorique du fait du faible nombre de contrats de partenariats signés par l'Etat et les établissements publics, change dramatiquement de dimension avec la crise économique actuelle. En effet, la réponse fournie par le gouvernement français à une récession imminente fut, le 4 décembre 2008, un plan de relance économique résidant principalement en un soutien à l'investissement. Or, la situation très précaire des finances publiques françaises, dès avant l'éclatement de la crise économique, rend difficile une prise en charge exclusivement publique de la relance. Alors que le Pacte de Stabilité et de Croissance impose des

plafonds de déficit et de dette publique respectivement à 3 et 60 % du PIB, les comptes publics français vont connaître avec la crise une très nette dégradation, laquelle a conduit la Commission européenne à lancer le 18 février 2009 une procédure pour déficit excessif¹. Le déficit public qui atteindrait déjà 3,2 % du PIB en 2008 pourrait en effet s'élever à 5,4 % en 2009 (et 5 % en 2010). La dette publique, quant à elle, passerait de 67,1 % en 2008, à 72,4 % en 2009 et à 76 % en 2010. La situation des comptes publics fait que la relance ne peut passer que par un appui sur des investissements réalisés ou du moins cofinancés par le secteur privé.

Or, dans le contexte actuel les contraintes de financement pesant sur ce dernier ne sauraient être sous évaluées. Dans ce cadre une évolution de la réglementation publique, notamment celle relative aux partenariats public-privé, apparaît comme l'un des rares instruments peu coûteux au point de vue budgétaire, pour favoriser le financement de projets d'infrastructures. Dans ce cadre la Loi de Finances Rectificative pour 2009 (loi du 4 février 2009) et la Loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés (loi du 17 février 2009) apportent de nombreux assouplissements à la législation relative aux contrats de partenariats². La majeure partie des aménagements opérés vise à permettre le financement privé de projets de PPP dans un contexte financier particulièrement tendu ne permettant qu'extrêmement difficile de réunir des financements d'une maturité équivalente à celle de la durée du contrat de PPP lui-même³.

Il convient dans ce contexte de s'interroger sur le retour de l'hypothèse de PPP moins utilisés à des fins d'optimisation de la performance publique qu'en vue de répondre à une situation de *stress budgétaire*. Revenir sur l'expérience britannique – avant la crise financière – peut permettre de jeter un nouvel éclairage sur ce débat, à nouveau d'actualité, sur les déterminants de la décision publique de s'engager dans un projet de PPP.

¹ Avec l'Espagne, l'Irlande, Malte, l'Estonie et la Grèce.

² Se reporter à la synthèse publiée le 18 février 2009 par le cabinet Linklaters LLP (*Plan de relance français – les mesures législatives de soutien de l'Etat aux projets d'infrastructures*).

³ Les quatre principales mesures portent en effet sur la facilitation du bouclage financier des contrats. La première tient à la possibilité de bénéficier d'une garantie étatique pour les investissements prioritaires jusqu'au 31 décembre 2010 (plafonnée à 10 milliards d'euros ou 80 % du financement nécessaire). La deuxième mesure vise à permettre aux personnes publiques de participer au financement du PPP, desserrant ainsi l'obligation qui était faite au contractant privé de réaliser le bouclage financier de l'opération. Dans la même logique, une troisième mesure autorise les candidats à un contrat de PPP de présenter leur offre sans avoir d'ores-et-déjà des offres fermes d'établissements de crédits, notamment en termes de taux. Enfin, une quatrième mesure facilite encore les dispositifs de cessions de créances de la part des titulaires des contrats. Pour réduire le coût de leur financement, ces derniers pourront désormais céder des créances pour un montant correspondant à la totalité des coûts d'investissement et de financement. En outre, quelque 80 % de ces cessions peuvent désormais faire l'objet d'une acceptation par l'Etat dans le cadre de la loi Dailly.

Il apparaît, en effet, que dans le cas précurseur du Royaume-Uni, les débats sur la politique de *Private Finance Initiative* (PFI) continuent en dépit des prises de position fermes du Trésor lequel considère pourtant le PPP comme un outil d'optimisation de la dépense publique, et non un instrument de dette (Treasury Task Force, 1999). Or, le recours au partenariat continue à être soupçonné de servir à dissimuler la dette publique : « *Indeed, the market increase in PPP contracts worldwide is often attributed less to the intrinsic qualities of such contracts than to government's attempts to evade budget constraints by tacking liabilities off the balance sheet* » (Maskin et Tirole, 2008).

Il est souvent craint que dans les montages contractuels l'efficacité économique (la *value for money*) soit sacrifiée au profit de la déconsolidation. En effet, si l'efficacité du partenariat repose sur l'allocation optimale des risques entre les parties (affecter le risque à la partie qui peut le gérer au moindre coût), une collectivité soucieuse de maintenir une opération hors de ces comptes pourrait être tentée de *sculpter* les clauses contractuelles de façon à ce que suffisamment de risques soient transférés au prestataire privé pour obtenir un montage déconsolidant, au détriment de l'efficacité économique et de la charge de dette léguée aux générations futures.

Nous nous proposerons, dans le cadre de ce cahier de recherche, d'illustrer les enjeux liés au traitement comptable des partenariats public-privé au travers d'une analyse des pratiques britanniques. En l'absence d'un cadre comptable international de référence pour les contrats de partenariats public-privé, nous analyserons les pratiques britanniques en la matière avant de nous attacher aux perspectives ouvertes au Royaume-Uni par l'adoption des normes IFRS dans le cadre de la comptabilité de l'Etat.

1 – Le traitement des contrats de Private Finance Initiative dans les comptes de l'Etat au Royaume-Uni.

- L'absence d'un référentiel international

Le recours aux partenariats public-privé est souvent accusé de participer plus d'une stratégie de contournement des règles de discipline budgétaire que de maximisation de la valeur pour le

contribuable (*value for money*). Dans cette logique, le flou des règles de comptabilisation applicables pourrait favoriser des comportements opportunistes de la part des décideurs publics. (Dewatripont et Legros, 2005). Il convient en effet de souligner qu'aucune règle internationale ne régit pour l'heure le traitement comptable des contrats de partenariats public-privé.

Toutefois, des discussions sont en cours au niveau international, afin notamment d'harmoniser les pratiques nationales. Dans ce cadre, l'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB) a publié en mars 2008 un document de consultation relatif aux règles de comptabilisation des contrats de partenariats public-privé (IPSASB, 2008). Les *Services Concessions Arrangements* (SCA) couvrent tous les montages à l'exception de l'affermage des montages de conception / construction et des privatisations. Dans le cadre de ces contrats, l'autorité publique contracte avec un tiers pour fournir directement ou indirectement des services au public au travers de l'utilisation d'une infrastructure. Le contractant public devrait inscrire l'infrastructure dans ses comptes si les critères de contrôle des services fournis (quels types d'utilisateurs, quels prix ?) et des intérêts résiduels à l'issue du contrat sont réunis. L'enregistrement des flux de ressources devrait s'opérer au fur et à mesure que les contingences se matérialisent. Enfin, en matière d'engagements et de garanties, l'IPSAS 13 (leasing financier) ou l'IAS 39 (instruments financiers) s'appliqueraient si les flux sont certains (l'obligation est due à un événement passé, le flux financier est probable et une évaluation fiable est réalisable). Le cas échéant, l'IPSAS 19 (provisions, contingent liabilities and assets) prévaudrait.

Des incertitudes comparables sur le traitement comptable des contrats de partenariats se retrouvent d'ailleurs pour les opérateurs privés. Comme le relève E. Hinderer (2008), « exclus du champ d'application de l'avis sur les actifs, non prévus dans le guide des entreprises concessionnaires, les contrats de partenariat constituent, sur le plan de la doctrine comptable un élément inexistant ». Les différentes méthodes auxquelles recourent actuellement les contractants privés dans le cadre des contrats de partenariats français conduisent à une reconnaissance des opérations dans leurs comptes. La future application de l'IFRIC 12 pourrait en fait conduire à « déconsolider » l'actif dans les comptes du contractant privé et à enregistrer dès la mise à disposition une créance financière ou un actif immatériel (un droit de prélever des péages sur les usagers) dans les comptes de l'opérateur privé (Hinderer, 2008). Or, l'IFRIC 12 n'a pas vocation à s'appliquer au contractant privé.

700 contrats ont été signés depuis le lancement officiel de la politique de Private Finance Initiative (PFI) en 1992, bien que ces PPP aient préexistés dès 1987. L'analyse de leur traitement comptable est particulièrement riche en enseignements, bien que la PFI couvre un large champ, allant des contrats de partenariats à la française aux délégations de service public.

En matière de traitement comptable des contrats de PPP, les Britanniques appliquent la norme FRS 5 (*Financial Reporting Standard n° 5 – Reporting the Substance of Transaction*) (UK Standard Accounting Board, 1998). Selon celle-ci, la partie qui doit consolider l'actif et la dette est celle la plus exposée aux risques et intéressée aux flux de ressources additionnels provenant de l'exploitation. Différents éléments sont pris en compte pour déterminer la partie qui est la plus exposée aux risques : le risque de demande, la part des recettes annexes, la définition des principales caractéristiques de l'investissement, le poids des pénalités contractuelles, la gestion des changements dans le niveau ou la structure des coûts, les risques d'obsolescence et les dispositifs de terminaison du contrat (avec notamment la gestion de la valeur résiduelle de l'actif). En outre, la FRS 5 ne prend pas en compte le risque de construction dans la mesure où elle ne considère la répartition des risques qu'après la mise en service.

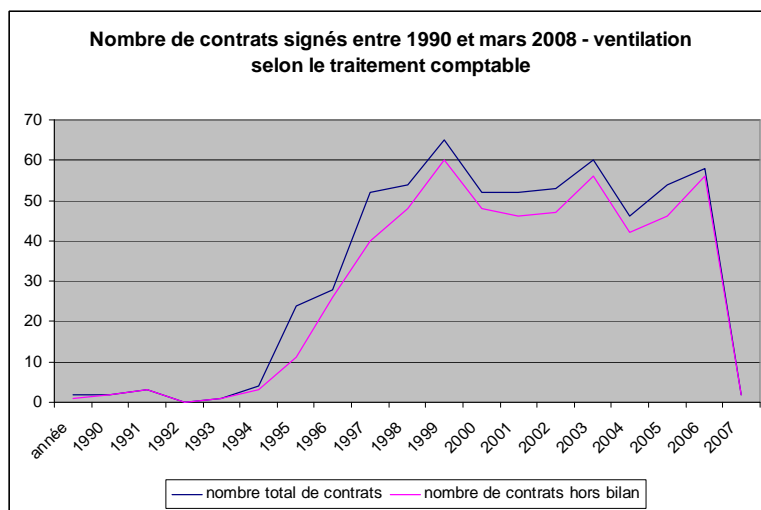
Le fait que le Trésor britannique considère que les contrats de PFI sont en premier lieu des contrats de services favorise, en fait, la déconsolidation des contrats (Hodges et Mellet, 2005). Cependant, s'il est possible de distinguer la part des loyers des flux de services des loyers financiers, ces derniers doivent figurer dans les états financiers de la personne publique. Il s'agit dans ce cas d'un mécanisme analogue à celui du leasing financier, impliquant une consolidation, selon la norme britannique SSAP 21 (*Statement of Standard Accounting Practice 21 – Accounting for Leases and Purchase Contracts*). La norme FRS 5 s'applique alors aux seuls loyers financiers, les loyers d'exploitation relevant d'un contrat d'achat de services.

La base de données mise en ligne par le Trésor britannique⁴ comprend quelques 628 contrats, dont 74 seulement étaient consolidés dans les comptes publics, soit moins de 12 % des contrats signés⁵.

⁴ http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm

En termes de montants investis par les partenaires privés (*capital value*), la valeur totale des contrats pour lesquelles nous disposons des informations est de 58,6 milliards de livres. La *capital value* cumulée des contrats déconsolidés se monte, quant à elle, à 31,6 milliards de livres, soit 54 % de l'ensemble.

La ventilation annuelle des flux de contrats signés suggère que les recommandations du Trésor britannique sur le fait que les conséquences comptables des contrats de PFI n'ont guère infléchi la répartition entre contrats consolidés et contrats en hors-bilan (voir graphique *infra*).

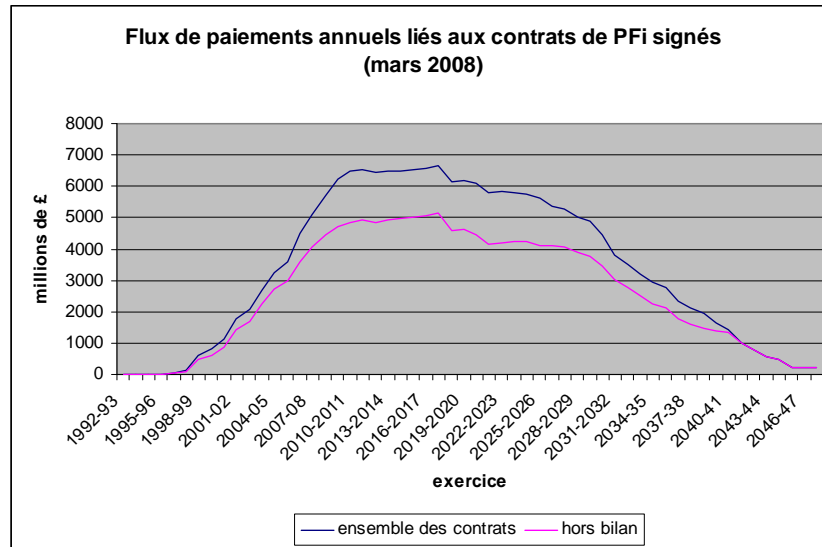


Dans les flux de paiements annuels, auxquels les collectivités publiques britanniques se sont engagées du fait des contrats de PFI, la part des engagements « hors-bilan » est donc particulièrement importante. A partir de la base de données du Trésor britannique, il est possible d'estimer que ces derniers vont représenter, en régime de croisière, entre 70 et 80 % des loyers qu'acquitteront les pouvoirs publics britanniques pour l'ensemble des contrats de PFI signés (voir graphique *infra*).

Rappelons qu'une seconde base de données est mise en ligne par l'office de conseil aux PPP, Partnerships UK, laquelle dénombre 767 contrats de PFI au 28 août 2008. Il nous est malheureusement impossible d'exploiter celle-ci dans la mesure où elle ne donne pas d'information quant au traitement comptable des contrats.

<http://www.partnershipsuk.org.uk/puk-projects-database-search.aspx>

⁵ Le traitement de 10 contrats est inconnu.



Exprimés en valeur absolue, les flux liés aux contrats de PFI, déjà signés en mars 2008, devraient atteindre un palier à 6,5 milliards de livres de 2010 à 2017 avec près de 5 milliards correspondants à des contrats non consolidés dans les comptes publics britanniques.

Au vu de la doctrine du Trésor britannique, est-ce à dire que la PFI correspond dans les faits à une stratégie de contournement de la contrainte budgétaire, comme il est parfois reproché aux PPP français ? En effet, les Britanniques ne sont pas soumis au Pacte de Stabilité et de Croissance mais doivent néanmoins respecter des règles budgétaires prudentielles du même ordre (*Golden Rule* et *Sustainable Investment Rule*). Ces dernières peuvent s'avérer plus contraignantes que les règles applicables dans la zone euro. Cependant, il apparaît que pour l'ensemble de la période, les investissements réalisés en PFI auraient pu l'être sans difficulté par l'intermédiaire de financements budgétaires classiques⁶.

Comment expliquer alors cette prévalence du hors-bilan dans le cas britannique ? Soulignons tout d'abord que les opérations portant sur des infrastructures publiques préexistantes sont généralement consolidées, tout comme celles présentant un profil de risques ou un niveau d'investissement difficilement gérables par un opérateur privé (les contrats afférents au métro londonien en sont de

⁶ Le ratio Dette Publique Nette / PNB passe de 42 % en 1997-98 à 31 % en 2002-2003.

parfaits exemples). A l'inverse, les opérations concernant majoritairement des prestations de services sont très généralement déconsolidées.

Un examen plus attentif montre que certains biais ont effectivement joué en faveur du hors-bilan. Les collectivités locales ont eu tendance à privilégier pour contourner le plafonnement de leur endettement imposé avant le *Local Government Act* de 2003, mais aussi pour améliorer la perception de leurs comptes par les autorités publiques et les marchés financiers (NAO, 2006). Il se peut aussi que les ministères dépensiers aient cherché à prévenir les probables régulations budgétaires du Trésor en sanctuarisant leurs programmes par l'exigibilité des loyers de PFI⁷. De la même façon, quelques dispositifs institutionnels favoriser des comportements « prudents mais non coopératifs ». Tout d'abord, le système des Departmental Expenditures Limits (DEL) peut faire craindre que le financement d'un projet classique soit difficile à obtenir⁸, dans la mesure où la PFI semble la solution par défaut. Ensuite, le passage à la Resource Accounting and Budgeting (RAB) depuis l'exercice 2001-2002 conduit les ministères à provisionner la dépréciation des actifs détenus possédés et à appliquer un coefficient de charge pour le capital, ce qui renforce d'autant l'intérêt du PPP (Marty, Trosa et Voisin, 2006b).

2 – Les incidences potentielles de l'adoption des normes IFRS sur le traitement comptable des PFI britanniques

Or, s'il apparaît que les récentes tensions sur les comptes publics britanniques, qui sont de nature à compromettre le respect des règles de discipline budgétaire⁹ renforcerait l'intérêt de maintenir un traitement comptable des opérations de PFI faisant la part belle à la déconsolidation, il n'en demeure pas moins que la politique annoncée par les pouvoirs publics va bien au contraire dans le sens d'un enregistrement des prochains contrats dans les comptes publics.

⁷ L'observation des choix comptables britanniques souligne les écarts de pratiques entre ministères, les traitements différenciés de contrats comparables, mais aussi des cas où l'actif n'est comptabilisé nulle part, ou encore des divergences d'appréciation entre traitement comptable et traitement dans les comptes nationaux.

⁸ Les DEL britanniques constituent des plafonds pluriannuels (sur trois ans) de dépenses établis ministère par ministère distinguant les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

⁹ Le ratio d'endettement, qui ne doit pas dépasser les 40 % du PIB est actuellement estimé par l'Office National des Statistiques à 38.3 % (44.2 % en intégrant Northern Rock). Quant au déficit budgétaire, de 2.7% en 2006, il est passé à 2.9 % en 2007 et devrait atteindre 3.3 % en 2008.

En juillet 2003, les Britanniques ont adopté les normes IFRS pour leurs comptes publics pour remplacer une version adaptée des UK GAAP. Si la transition effective vers les IFRS vaudra pour les années ultérieures, elle conduira à appliquer le traitement des PFI prévu par la norme IFRIC 12, *Accords de concessions de services*, publiée par l'IASB le 30 novembre 2006, qui ne concernait en théorie que les titulaires privés de ces contrats.

En dépit de quelques incertitudes, l'application de l'IFRIC 12 devrait conduire à une consolidation des contrats, dans la mesure où la personne publique contrôle ou régule le service (définition des destinataires, des tarifs) et qu'à l'issue du contrat, elle contrôlera la majeure partie des intérêts résiduels liés aux actifs¹⁰.

La mise en œuvre de l'IFRIC 12 va se traduire par des traitements différenciés selon la nature des contrats de PFI. Les contrats reposant sur recettes provenant des usagers (*services sold to public*, les concessions) donneront lieu à la reconnaissance d'un actif incorporel par l'opérateur. Les contrats donnant lieu à des paiements d'une entité publique (*services sold to government*) doivent se traduire par l'enregistrement d'un actif financier. En effet, indépendamment de la notion de propriété juridique des actifs concernés, le traitement IFRIC 12 des contrats va dépendre de la formule de paiement retenue pour les services fournis. Dans le cas de paiements émanant principalement des usagers, l'opérateur, qui est exposé à un risque de demande, détient un actif incorporel lui donnant le droit d'appliquer des péages en fonction de l'utilisation faite du service par les particuliers. A l'inverse, quand les paiements proviennent directement des pouvoirs publics, l'opérateur privé est à l'abri du risque de demande (il est cependant toujours exposé à des risques de disponibilité et de performance). Il détient alors un actif financier, en d'autres termes, un droit contractuel inconditionnel de percevoir un paiement en contrepartie de la construction ou de la modernisation d'un actif public.

Les contrats de PFI qui n'ont pas donné lieu au transfert ou à la réalisation d'un actif sous-jacent ne rentrent toutefois pas dans le périmètre de l'IFRIC 12. Dans le cas où le service est rendu à partir d'une infrastructure « privée » et non d'un bien de retour, le contrat est considéré comme un leasing (application de l'IFRIC 4).

¹⁰ “The PPP arrangements, including PFI contracts that fall within the scope of IFRIC 12 be recognised on the public sector grantor's balance sheet. Normally, this would mean that the operator would not recognise the infrastructure asset because the two conditions of paragraph 5 of IFRIC 12 are met from its viewpoint” (HM Treasury, 2007).

Dans l'attente du passage des comptes publics britanniques aux IFRS (actuellement prévu pour l'exercice 2009-2010), le traitement comptable des contrats de PFI ne connaît pas de rupture majeure. Les deux premiers contrats signés en 2008 et répertoriés dans la base du Trésor britannique (des établissements scolaires écossais et un centre de services administratifs) ne figurent pas dans les comptes publics. Si les montants d'investissement privé (*capital value*) reliés à ces derniers demeurent relativement modestes (1,08 et 1,18 million de livres), il n'en va pas de même pour le contrat relatif aux avions ravitailleurs en vol de la Royal Air Force (FSTA – Future Strategic Tanker Aircraft). En effet, ce contrat d'une durée de 27 ans, signé avec EADS, représentant un montant d'investissement privé de plus de 2,5 milliards de livres ne figure pas dans les comptes de l'Etat. Pour le ministère de la Défense britannique les règles comptables actuellement en vigueur ne le conduisent pas à reconnaître les actifs dans ses comptes dans la mesure où la majorité des risques liés à ces derniers est prise en charge par le prestataire privé. L'application du critère du contrôle pourrait conduire à des décisions différentes après l'adoption des IFRS...¹¹

L'analyse du cas britannique est donc particulièrement riche d'enseignements dans un contexte de forte volonté politique de développement du PPP en France (Besson, 2008) et d'une évolution des règles de comptabilisation des contrats. En effet, le passage des règles britanniques FRS 5 et SSAP 21 à l'IFRIC 12 marque une transition entre les critères des risques et récompenses et le critère du contrôle, lequel occupe une place centrale dans les propositions de l'IPSASB. Il convient en tout état de cause de noter que si l'application de l'IFRIC 12 devrait conduire à des traitements comptables des contrats de PFI différenciés entre les modèles de l'actif financier et de l'actif incorporel, le second modèle ne concernerait dans le cas français que les schémas concessifs de type délégation, affermage ou régie intéressée et non les montages partenariaux *stricto sensu*, en d'autres termes les contrats de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004 et de la loi du 28 juillet 2008, les BEA, BEH et les montages de type AOT-LOA .

¹¹ “Under current financial reporting standards, this will not be accounted for as Government debt (...). It is too early to say what an IFRS standard, once introduced, would mean on a deal-by-deal basis for the MoD” (Communiqué de presse du ministère de la Défense britannique, juin 2008).

L'expérience britannique en matière de PPP et les pratiques suivies en matière de comptabilisation de ces derniers permettent au final de s'interroger sur les règles et les dispositifs institutionnels permettant de prévenir le risque d'utilisations opportunistes des contrats de PPP à des fins d'optimisation budgétaire. En effet, un cadre comptable et budgétaire adapté est indispensable tant pour garantir une information régulière, fidèle et sincère sur les engagements liés aux contrats de PPP que pour s'assurer de l'optimisation globale des coûts et de la soutenabilité budgétaire à long terme¹².

La maîtrise des risques afférents aux contrats de PPP repose sur la qualité de la traduction comptable des engagements qu'ils induisent. Par exemple, au-delà de la comptabilisation des actifs liés au PPP, il s'agit de mettre l'accent sur le traitement comptable des engagements de la personne publique, notamment en ce qui concerne les garanties. Dans la mesure où les obligations peuvent revêtir le caractère d'engagements conditionnels, ces dernières sont appelées à être traités en hors bilan. Les obligations concernées ne peuvent pas figurer dans les comptes dans la mesure où leur valeur ne peut être estimée qu'à la fin du contrat. Le Chili, par exemple, publie depuis octobre 2003 un rapport sur les finances publiques indiquant l'espérance de coût des différentes garanties publiques apportées aux prestataires dans le cadre des PPP.

Le cadre comptable (et budgétaire) doit ensuite permettre la reconnaissance dans les comptes des garanties publiques octroyées. Les évaluations de la soutenabilité des engagements pris par la personne publique et de l'efficacité inter-temporelle des contrats sont donc étroitement liées à la qualité de l'information fournie par la comptabilité générale de l'Etat. En effet, si au point de vue du budget de l'Etat, une règle prudentielle a été mise en place avec une circulaire du 14 septembre 2005, obligeant le ministère concerné à couvrir au moyen d'autorisations d'engagements (AE), le coût d'investissement (coût de construction et coûts annexes dont les frais financiers) et le montant du dédit éventuel dès la signature du contrat¹³, la comptabilité générale a un rôle essentiel à jouer en matière de reconnaissance et d'évaluation des engagements et des risques liés aux partenariats public-privé.

¹² Quel que soit le traitement comptable des contrats de PFI, l'ensemble des engagements souscrits par le gouvernement britannique doit être retranscrit dans le *Budget Red Book*.

¹³ Les loyers (en d'autres termes les flux de paiement annuels liés au contrat) quant à eux sont couverts par des crédits de paiements pour chaque exercice.

L'adoption de l'IFRIC 12 par les britanniques et les travaux engagés par l'IPSASB pour définir les règles applicables aux PPP peut contribuer à réduire le risque de stratégies de déconsolidation et donc contribuer au renforcement de la sincérité de l'information produite par le système comptable public, notamment en matière de contrôlabilité des engagements futurs souscrits par les décideurs publics (Wynne, 2004). En effet, tant en comptabilité publique que privée, l'une des principales finalités de l'information financière est de constituer un outil fiable de prévision des flux de trésorerie futurs.

Références

Besson E., (2008) « Mieux acheter pour un meilleur service public : Des marchés publics complexes aux partenariats public-privé », Secrétariat d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique, mai, 103p.

Cour des Comptes, (2008), *Rapport Public Annuel 2008*, février, pp. 657-678.

Dewatripont M. et Legros P., (2005), "Public-Private Partnerships: Contract Design and Risk Transfer", *European Investment Bank Papers*, volume 10, n° 1, pp. 121-145.

Guéné C., (2008), *Avis sur le projet de loi relatif aux contrats de partenariat*, Commission des Finances, du Contrôle Budgétaire et des Comptes Economiques de la Nation, Sénat, n° 243, 26 mars, 77p.

HM Treasury, (2007), « Accounting for PPP arrangements including PFI contracts », HM Treasury Financial Reporting Advisory Board, décembre.

Hinderer E., (2008), « Conséquences fiscales des dispositions relatives aux sessions de créances et mode de comptabilisation des actifs et de la dette », *Revue Lamy des Collectivités Territoriales*, n° 39, octobre, pp.84-88.

Hodges R. et Mellet H., (2005), "Accounting for the UK's Private Finance Initiative: An Interview-based Investigation", *Abacus*, volume 41, n°2, pp.159-180.

International Public Sector Accounting Standards Board, (2008), *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Agreements*, Consultation Paper, IFAC, mars, 70p.

Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006a), *Les Partenariats Public-Privé*, Repères – La Découverte, n° 441, Paris, mai, 122p

Marty F., Trosa S. et Voisin A., (2006b), « Les enjeux liés à l'adoption d'une comptabilité patrimoniale par les administrations centrales », *Revue internationale de sciences administratives*, volume 72, n°2, juin, pp. 213-232.

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

Maskin E. et Tirole J., (2008), « Public-Private Partnerships and Government Spending Limits », *International Journal of Industrial Organization*, January.

National Audit Office, (2006), *Financial Auditing and Reporting 2004-2005*, General Report of the Comptroller and Auditor General, HC 1015, session 2005-2006, mars.

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

UK Accounting Standard Board, (1998), “Private Finance Initiative and Similar Contracts – Application Note F”, Amendment to Financial Reporting Standard (FRS) – 5: Reporting the Substance of Transactions.

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