
**Comment présenter les partenariats public-privé
(PPP) dans les comptes budgétaires ?**

**Comprendre les coûts et les risques budgétaires
des PPP**

Fonds monétaire international

Avril 2017

Plan

**Budgétisation,
comptabilité et
enregistrement
des PPP**

**Outils
analytiques du
FAD pour évaluer
les PPP**

**Comprendre les
risques
budgétaires
posés par les
PPP**

Les PPP sont...

... des contrats à long terme en vertu desquels le secteur privé fournit des biens et des services d'infrastructure qui sont traditionnellement du ressort de l'État.

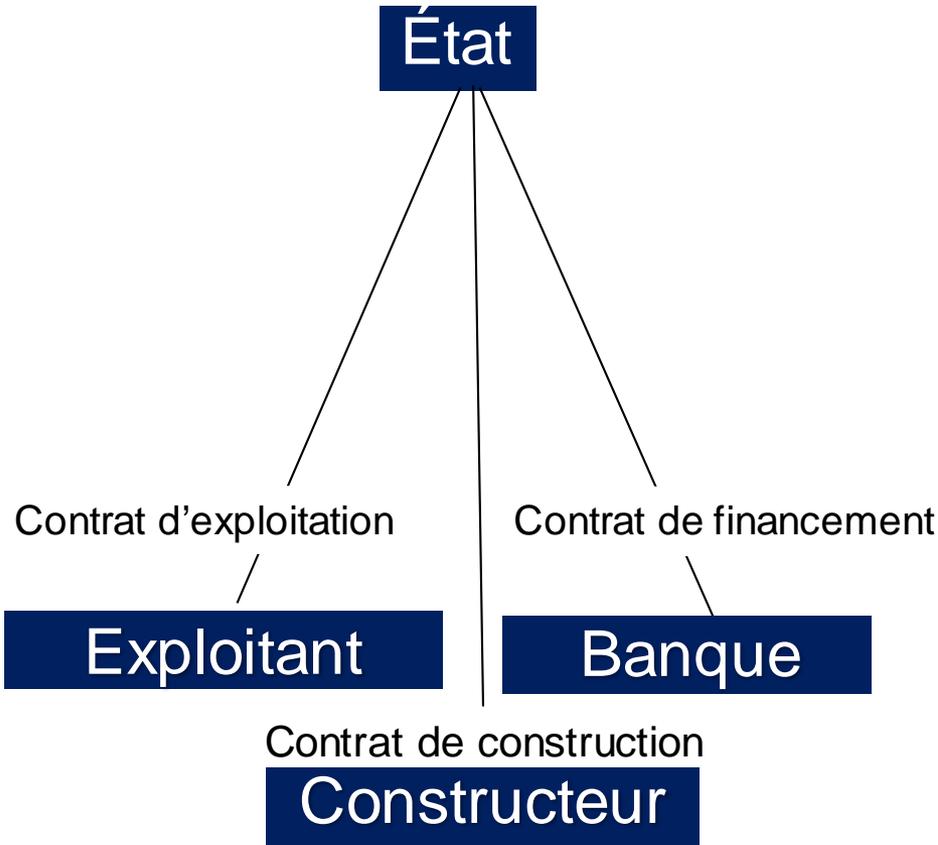
Principales caractéristiques des contrats de PPP

- **Durée** (25 ans, 30 ans ou plus sont des durées fréquentes)
- **Exécution et financement privés** de l'investissement public (engagement de ressources privées)
- **Transfert des risques** au secteur privé (contrat de performance)
- La budgétisation du projet **repose sur des hypothèses** qui ne se vérifient pas nécessairement (les retards et les dépassements de budget sont courants)
- Certains **chocs** peuvent faire peser une charge lourde et imprévue sur les finances publiques (l'État conserve des risques importants)

Passation de marché public classique et PPP

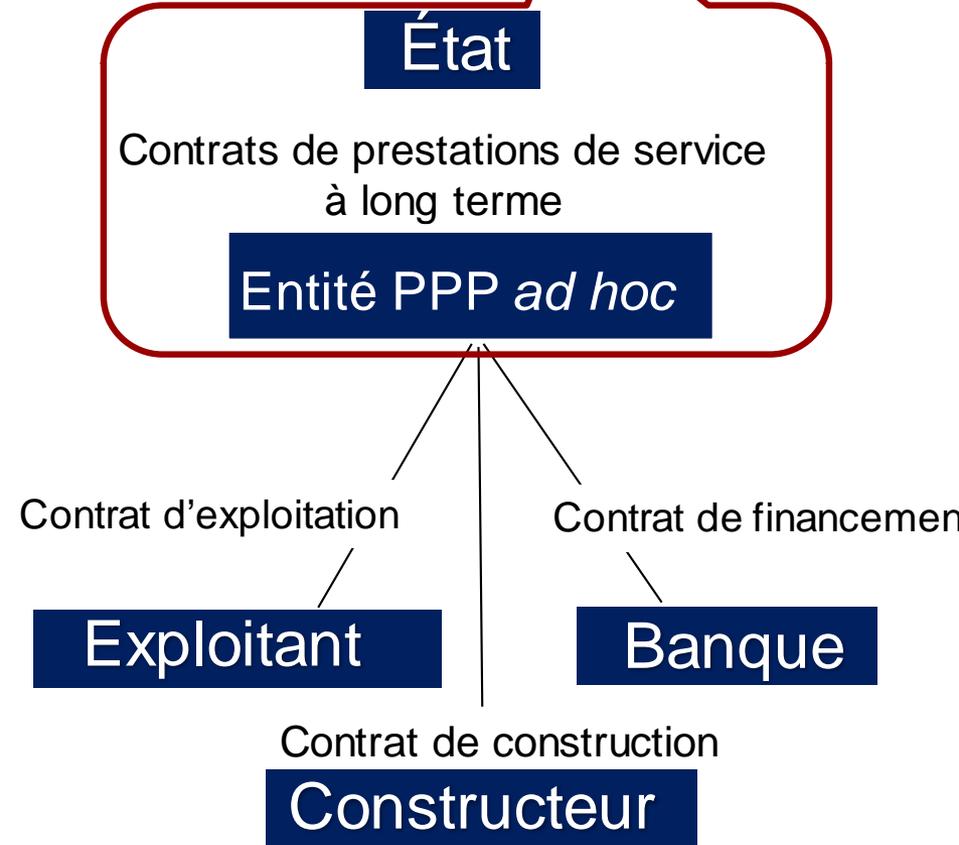
Plusieurs contrats et durées

Passation de marché public classique



Un seul contrat à long terme

PPP



Pourquoi recourir aux PPPs ?

- **Les PPPs peuvent être un atout d'efficacité et de rendement :**
 - **Maîtrise du dépassement des coûts et des retards**
 - **Meilleure conception des projets et qualité des services**
 - **Garantie d'un entretien approprié dans les temps**
- **L'Etat peut se détacher de la gestion courante pour se concentrer sur les produits et les résultats escomptés.**

Les PPP peuvent-ils créer une marge de manœuvre budgétaire ?

Les PPP ne créent pas de marge de manœuvre budgétaire en tant que tels...

... Seuls les «bons» projets de PPP «peuvent» créer cette marge «si» ces PPP permettent de réaliser des gains d'efficience supérieurs aux coûts élevés de financement et de transaction.

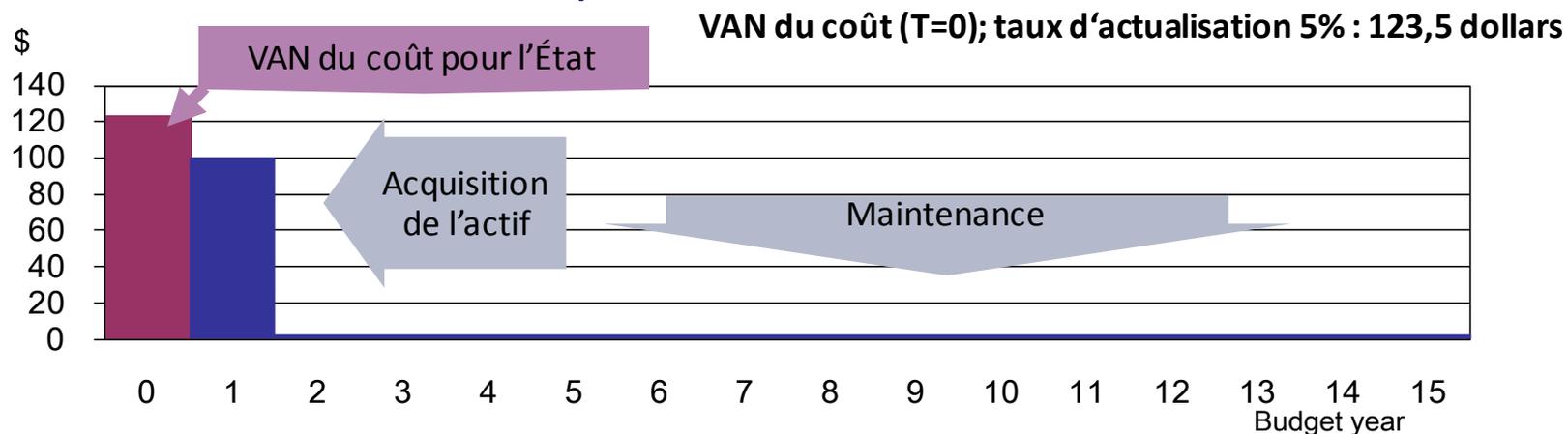
Partis pris en faveur des PPP

- Impression de **«gratuité de l'infrastructure»** qui s'explique par :
 - **le manque d'intégration des PPP dans la procédure budgétaire** (comptabilisation hors budget), le cadre budgétaire à moyen terme et l'analyse de la viabilité de la dette
 - l'attention accordée aux **conséquences budgétaires en comptabilité de caisse**

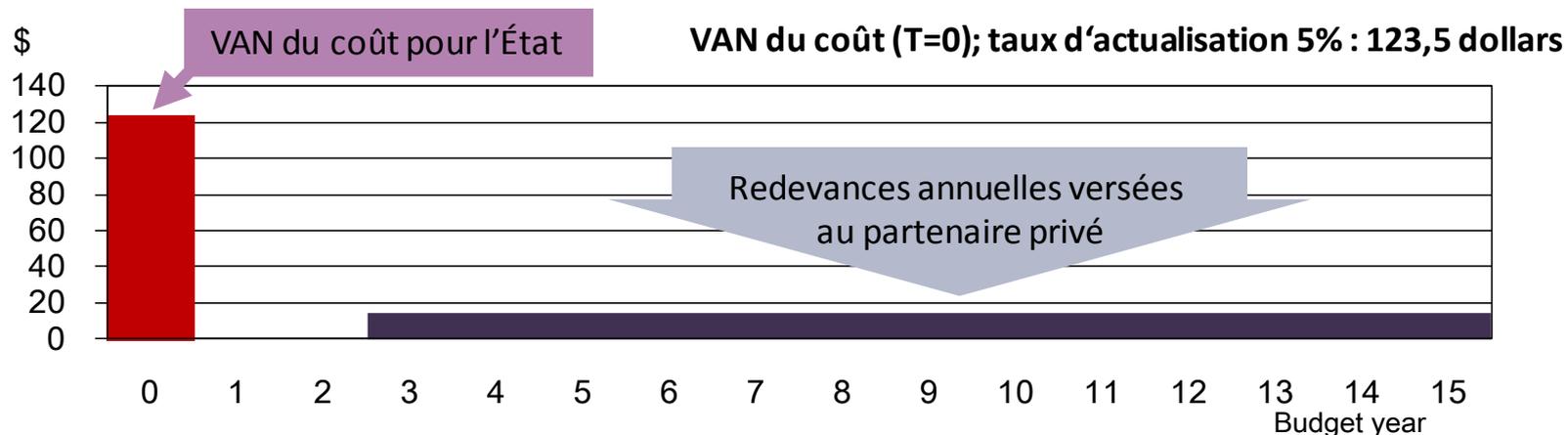
Impression de « gratuité de l'infrastructure »

Flux de trésorerie et valeur actuelle nette (VAN)

Passation de marché classique



PPP



Financement des PPP

Qui finance le projet en fin de compte?

PPP financé par le secteur privé

Le partenaire privé est censé apporter les ressources financières nécessaires au projet

3 moyens principaux pour obtenir ces ressources

- Dette
- Fonds propres
- Aides publiques
 - Garanties
 - Subventions
 - Injections de capital
 - Amnisties fiscales
 - Autres

PPP non financé par le secteur privé

Le partenaire privé ne finance jamais le projet (du moins, spontanément)

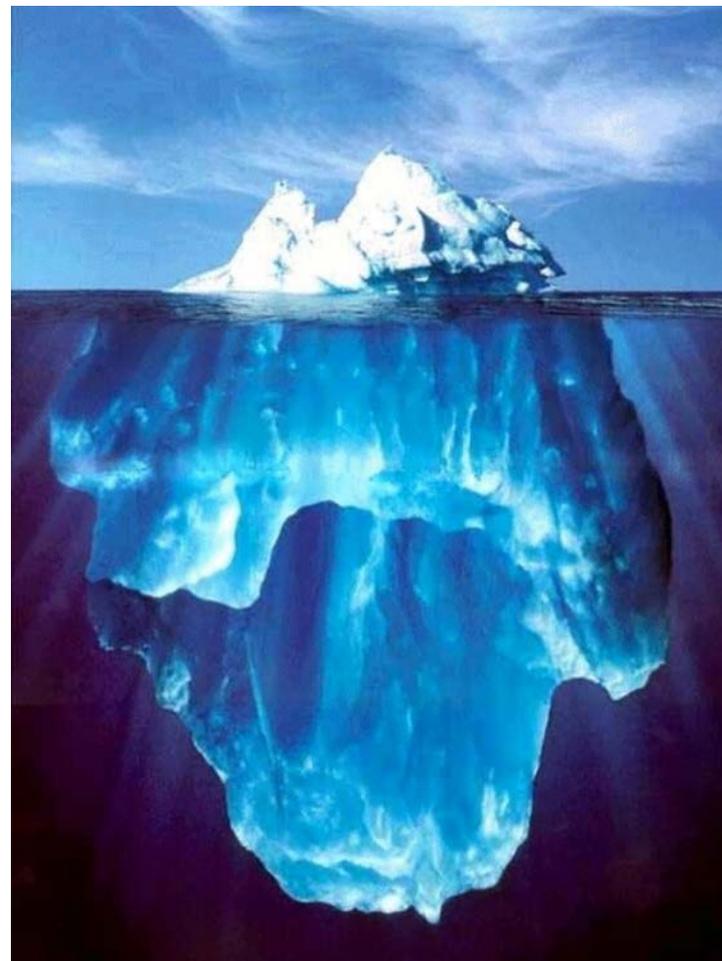
3 possibilités de financement

- État
 - L'État paie durant l'exploitation (montant fixe ou variable)
 - Passifs financiers et immobilisations de l'État
- Usagers
 - Redevances d'utilisation (fixes ou variables)
 - Passifs non financiers et immobilisations de l'État
 - Mécanismes d'ajustement des redevances
- Financement mixte

Pourquoi devrait-on craindre les PPP ?

Les coûts et les risques budgétaires des PPP sont potentiellement élevés

- Les États ont tendance à utiliser les PPP pour contourner les contraintes budgétaires
- Les États tendent à placer les PPP hors du cycle budgétaire/du cadre budgétaire à moyen terme
- Les PPP réduisent la souplesse budgétaire à long terme
- Les PPP génèrent des passifs certains et éventuels, qui peuvent compromettre la viabilité budgétaire



Plan

**Budgétisation,
comptabilité et
enregistrement
des PPP**

**Outils
analytiques du
FAD pour évaluer
les PPP**

**Comprendre les
risques
budgétaires
posés par les
PPP**

Les PPP dans les comptes des administrations publiques

Budgétisation

- Les PPP sont-ils **comptabilisés dans le budget** et inscrits dans le **cadre budgétaire à moyen terme** ?
- Les risques budgétaires découlant des PPP sont suivis et figurent dans la **déclaration des risques budgétaires**

Comptabilité

- Les PPP sont comptabilisés dans les **états financiers des administrations publiques** (compte de résultat, état de la trésorerie et bilan)
- Comptabilité de caisse et d'exercice

Statistiques

- Les PPP sont intégrés dans les **principaux indicateurs budgétaires** (déficit budgétaire et dette brute/nette)
- Modèles de déclaration en comptabilité de caisse et d'exercice

Normes internationales applicables aux PPP

Budgétisation

- **Code de transparence budgétaire du FMI (2012)**
- Principes de l'OCDE applicables à la gouvernance publique des PPP (2012)

Comptabilité

- **Normes internationales du secteur public (IPSAS)**
- IPSAS 32, IPSAS 17, etc.

Statistiques

- **Normes internationales**
 - Manuel de statistiques de finances publiques (2014)
 - Statistiques de la dette du secteur public (2011)

Évaluer les conséquences budgétaires des PPP 1/3

Quelles sont les conséquences budgétaires potentielles des PPP ?

• Elles dépendent :

- 1. du partenaire (public ou privé) qui possède/contrôle l'actif concerné par le PPP (route, pont, école...)**
 - Propriété légale et propriété économique
 - Approche par le contrôle et approche par les risques et les avantages (*voir annexe 1*)
- 2. du degré de concordance entre les pratiques nationales et les normes internationales en matière de budgétisation, de comptabilité et de statistiques**

Ces éléments sont liés. Nous les distinguons ici par souci de simplicité.

Évaluer les conséquences budgétaires des PPP 2/3

Si l'actif est considéré comme privé

- **Aucune incidence directe sur le budget**, avant que l'actif ne soit transféré à l'État au terme du contrat
- **Aucune incidence directe sur le bilan de l'État ou sur les principaux indicateurs budgétaires** (déficit et dette brute)
- **Si des passifs éventuels existent (garanties par exemple), ils doivent être chiffrés, déclarés et surveillés.** Les passifs éventuels ont des conséquences budgétaires lorsqu'ils sont pris en charge (mobilisation de la garantie par exemple)

À retenir : l'important est que l'entité détenant la «propriété économique» de l'actif (c'est-à-dire l'entité qui contrôle/assume l'essentiel des risques) et non la propriété légale

Évaluer les conséquences budgétaires des PPP 3/3

Si l'actif est considéré comme public

- **L'actif, et les passifs correspondants, doivent être budgétisés, comptabilisés et inscrits dans les comptes budgétaires conformément aux meilleures pratiques**
- **Par conséquent :**
 - Ils sont comptabilisés dans le budget.
 - Les conséquences budgétaires à moyen terme sont suivies et déclarées conjointement à la documentation budgétaire.
 - Les principaux indicateurs budgétaires en pâtissent (déficit et dette).
 - Si des passifs éventuels existent, ils sont évalués, déclarés et surveillés.

Les conséquences budgétaires des PPP apparaissent dans toutes les composantes des comptes publics : budget, comptabilité et statistiques

Budgétisation des PPP

Meilleures pratiques de gestion de l'investissement public

- **PPP comptabilisés dans le budget et enregistrés dans le cadre budgétaire à moyen terme**
 - Conséquences budgétaires des PPP à moyen et long terme suivies et gérées par le ministère des Finances
 - Crédits budgétaires annuels vs crédit d'engagement à long terme
- **PPP évalués de façon équitable**
 - Sélection et hiérarchisation des projets d'investissement reposant sur une analyse coûts-avantages, l'optimisation de la dépense publique et la faisabilité budgétaire
- **Suivi et enregistrement des risques budgétaires découlant des PPP**
 - Déclaration des risques budgétaires accompagnant la documentation budgétaire

En réalité

- Essentiel des PPP comptabilisés hors budget, sélection et hiérarchisation des projets insuffisantes et aucune évaluation des coûts et des risques budgétaires des PPP à moyen terme (comptabilité de caisse pour le budget)

Nouvelle norme applicable aux PPP, «IPSAS 32» depuis oct. 2011

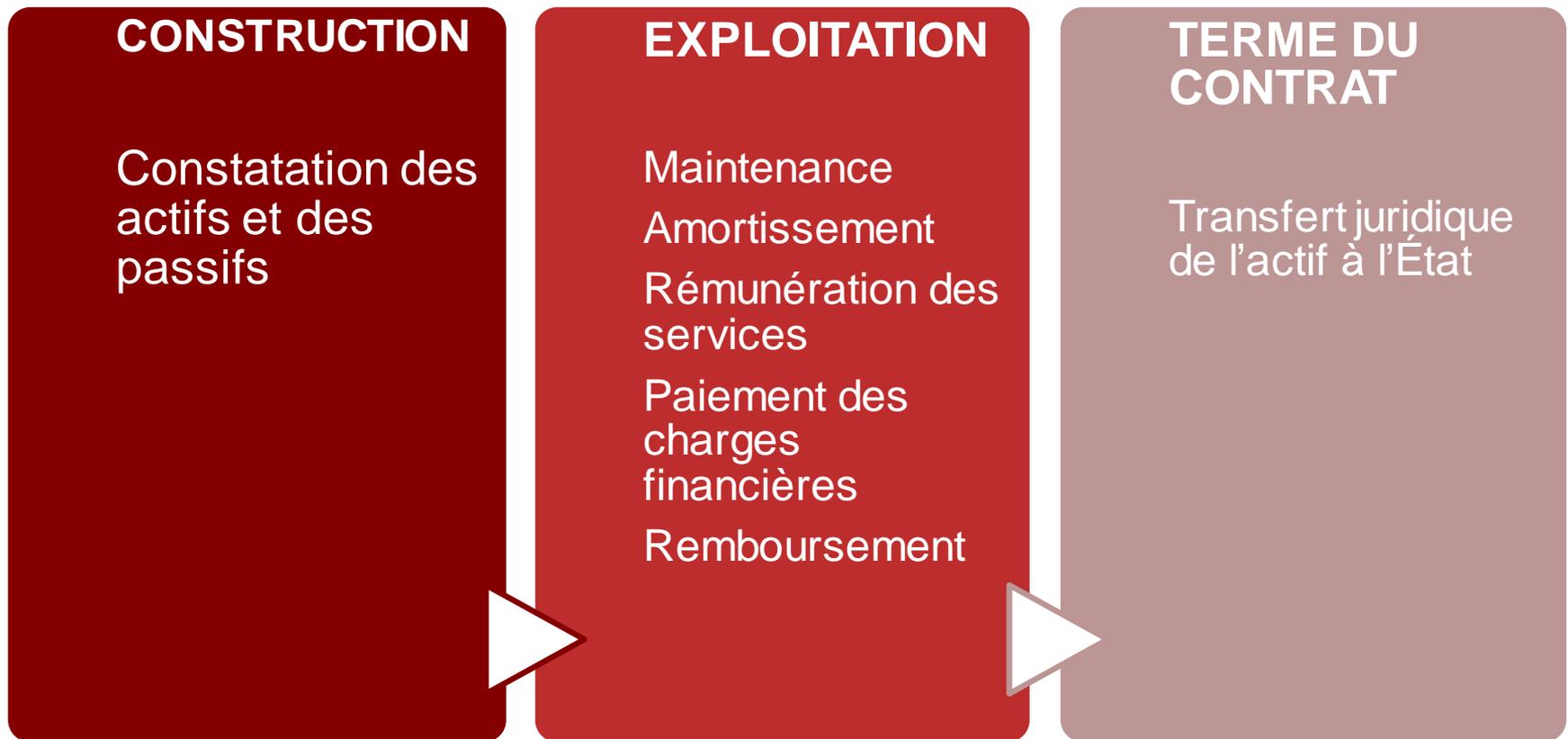
- Si l'État contrôle l'actif concerné par le PPP
 - l'actif et le passif correspondant sont réputés appartenant à l'État, que le PPP soit financé par l'État ou par l'utilisateur (*voir annexe 2*)

Problème :

- **Tous les PPP sont pour ainsi dire inscrits au bilan de l'État !**
- **Forte incidence sur les principaux indicateurs budgétaires (dette et déficit)**
- **En particulier, durant la phase de construction, l'impact budgétaire est semblable à celui d'une passation de marché classique, ce qui élimine le parti pris en faveur des PPP**

- **Si l'actif est considéré comme un actif contrôlé par le partenaire public, la norme IPSAS 32 impose une comptabilité semblable pour les PPP financés par l'État et par l'utilisateur**
 - **PPP financés par l'État**
 - L'État rémunère l'exploitant en effectuant une série de paiements préalablement définis
 - **PPP financés par l'utilisateur**
 - L'État rémunère l'exploitant en lui octroyant le droit de percevoir des revenus auprès des usagers tiers de l'actif (concession)
- **Dans la pratique, la plupart des PPP combinent ces deux modes de financement**

Comptabilité tout au long du cycle de vie du projet de PPP



Durant la phase de construction

- Pour tous les PPP, l'État constate un actif et un passif financier d'une même valeur (c'est-à-dire les coûts de construction)
 - Augmentation du déficit base engagement à concurrence de l'acquisition de l'actif non financier (dépenses d'investissement)
 - Augmentation de la dette brute à concurrence du même montant (passif généralement appelé crédit-relais)
 - Pas d'incidence sur le déficit base caisse

Durant la phase d'exploitation

- La comptabilité dépend du type de PPP

1. **PPP financés par l'État**

- L'État comptabilise comme dépenses :
 - l'amortissement de l'actif (consommation de capital fixe) ;
 - les charges financières ;
 - les frais pour prestation de services fournie par l'opérateur (utilisation de biens et services).
- L'État comptabilise comme financement :
 - le remboursement du capital (remboursement du passif)
- Le déficit base caisse augmente à concurrence du montant total payé par l'État

[Le montant total payé par l'État doit être divisé en charges financières, frais pour prestation de services et remboursement en utilisant des techniques d'estimation]

Durant la phase d'exploitation

- La comptabilité dépend du type de PPP

2. PPP financés par l'État

- L'État comptabilise comme dépenses :
 - l'amortissement de l'actif (consommation de capital fixe).
- L'État comptabilise comme recettes :
 - les recettes perçues durant la période du contrat (manque à gagner imputé).
- L'État comptabilise comme financement :
 - le remboursement du passif égal aux recettes perçues.
- Pas d'incidence sur le déficit base caisse

Au terme du contrat

- La comptabilité dépend du caractère public ou privé du PPP

1. Si l'actif est considéré comme public

- Aucune inscription : l'actif a déjà été comptabilisé dans le bilan lors la phase de construction

2. Si l'actif est considéré comme privé

- Transfert de l'actif au bilan de l'État (valeur résiduelle)
- Augmentation des recettes (transfert reçu)
- Augmentation des dépenses (acquisition de l'actif non financier)
- Solde global inchangé
- Déficit de trésorerie inchangé

Comptabilité des PPP 8/8

La norme IPSAS 32 élimine le parti pris comptable en faveur des PPP

La plupart des PPP sont comptabilisés dans le budget

Tous les PPP ont un impact budgétaire semblable, quel que soit leur mode de financement

Les PPP ont un impact budgétaire semblable à celui d'une passation de marché classique

Même si IPSAS 32 a été élaborée pour des systèmes de comptabilité d'exercice, ses principes peuvent s'appliquer à des systèmes de comptabilité de caisse (ou de comptabilité de caisse modifiée)

Donc les pays utilisant une comptabilité de caisse ne sont pas «hors circuit»

Néanmoins, la mise en œuvre complète de la norme IPSAS 32 prendra du temps et supposera d'améliorer la collecte de données sur les actifs et les passifs en matière de PPP

Enregistrement statistique des PPP 1/2

- Le Manuel SFP de 2014 et le Guide sur les statistiques de la dette du secteur public de 2011, élaborés par le FMI, définissent des normes statistiques internationales
- Approche semblable aux normes comptables
 - **L'impact des principaux indicateurs budgétaires dépend du caractère public ou privé de l'actif concerné par le PPP («propriété économique»)**
 - Les PPP sont intégrés dans les principaux indicateurs budgétaires (déficit et dette brute) si l'État supporte la majorité des risques — et retire la majorité des avantages — générés par l'actif
 - Tous les risques sont pris en compte dans l'évaluation (matrice des risques exhaustive)
 - **Le Manuel SFP 2014 et le Guide sur les statistiques de la dette du secteur public ne distinguent pas explicitement les PPP financés par l'État et ceux financés par l'utilisateur**
 - PPP financés par l'État : traitement presque identique à celui prévu par la norme IPSAS 32
 - PPP financés par l'utilisateur : absence d'indications claires

Enregistrement statistique des PPP 2/2

Durant la transition vers l'application des meilleures pratiques d'enregistrement, l'État doit chercher à limiter l'aléa moral en :

- **Publiant toutes les informations sur les risques connus et potentiels de «tous» les PPP dans le cadre budgétaire à moyen terme et l'analyse de la viabilité de la dette, quel que soit leur niveau de confidentialité**
- **Réunissant les informations suivantes sur tous les projets de PPP :**
 - Obligations de paiement/recettes futures (sur : 1–5 ans ; 5–10 ans ; 10–20 ans ; >20 ans)
 - Principales clauses du PPP pouvant avoir une incidence sur le montant, le calendrier et le degré de probabilité des flux de trésorerie budgétaires
 - Obligations de l'État ou des institutions/entreprises financières publiques
 - Conditions de transfert des actifs en cas de rupture de contrat
 - Tout financement préférentiel octroyé par des établissements de crédit ou des institutions financières publiques
 - Tout élément de financement ou tout élément hors bilan comme les passifs éventuels apportés par des entités publiques ou des entreprises contrôlées par l'État.

Plan

**Budgétisation,
comptabilité et
enregistrement
des PPP**

**Outils
analytiques du
FAD pour évaluer
les PPP**

**Comprendre les
risques
budgétaires
posés par les
PPP**

Modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP

Définition

- Outil analytique d'évaluation des coûts budgétaires potentiels des PPP
- Conçu comme un processus structuré de collecte des informations relatives au projet
- Cadre permettant d'identifier les principaux risques financiers découlant d'un contrat de PPP

Fonctionnement

- Arbre de décision
- Données propres au projet
- Données globales
- Données sur les risques associés au projet
- Série de résultats immédiats

Champ d'application

- Outil d'évaluation projet par projet
- Outil le plus adapté aux gros projets
- Conforme aux normes internationales
- Méthode comptable flexible (comptabilité de caisse et d'exercice, flux et stocks)

Produits/Résultats

- Flux de trésorerie de la société projet
- Impact budgétaire et états financiers (IPSAS 32, Manuel SFP 2014)
- Évolutions du solde budgétaire et de la dette
- Matrice de risque synthétique
- Analyse de sensibilité aux changements des paramètres

Fonctionnement

Processus structuré d'évaluation des projets de PPP en 5 étapes

- **Étape 1** : Qui lance le projet ?
- **Étape 2** : Qui contrôle l'actif ?
- **Étape 3** : Qui finance le projet en fin de compte ?
- **Étape 4** : Comment s'effectue le paiement ?
- **Étape 5** : Le secteur public apporte-t-il un soutien supplémentaire au partenaire privé ?

Principaux résultats

Flux de trésorerie du partenaire privé

Flux de trésorerie anticipé

Graphiques et tableaux sur l'impact budgétaire

Impact sur les actifs, les passifs et le déficit de l'État

Graphiques synthétiques comparant le solde budgétaire et analyse de la viabilité de la dette avec/sans PPP

États financiers de l'État

Compte de résultat, bilan et état de la trésorerie (comptabilité de caisse et d'exercice)

Analyse de sensibilité

Variables macroéconomiques : PIB, taux de change, inflation
Paramètres du projet : rupture du contrat

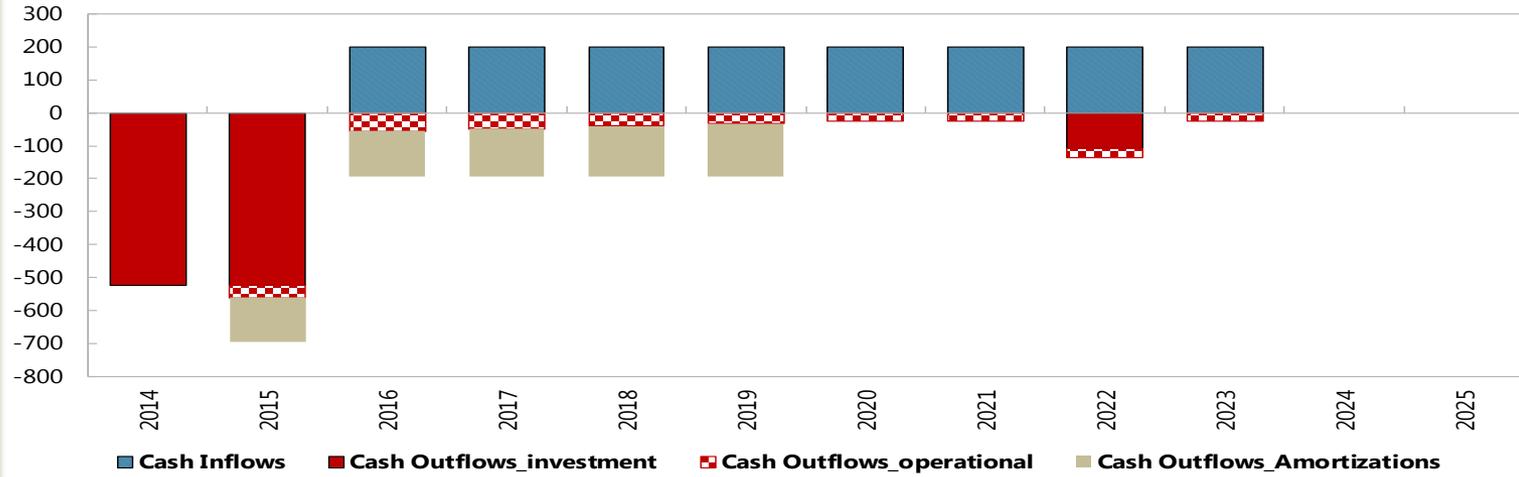
Matrice de risques budgétaires

Risques budgétaires conservés par l'État et mesures d'atténuation

Résultats

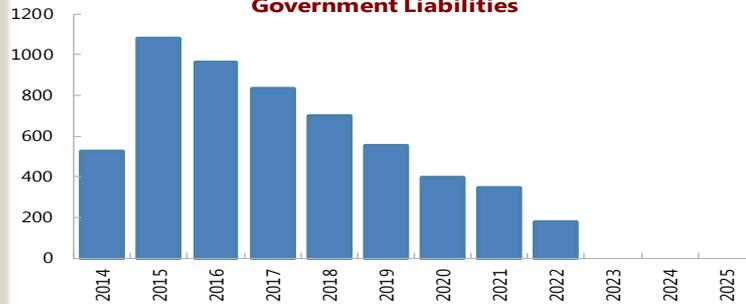
Flux de trésorerie du partenaire privé

Cash Flows of the PPP Private Project Company

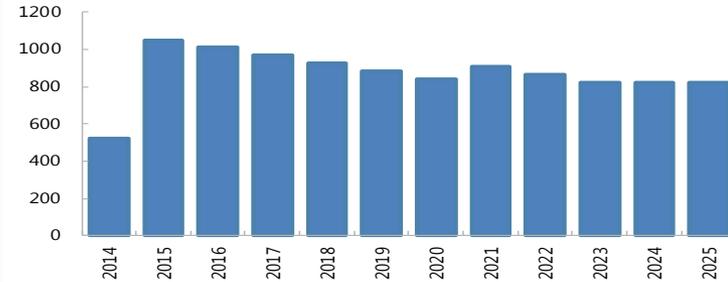


Impact of PPP Project on Headline Fiscal Indicators

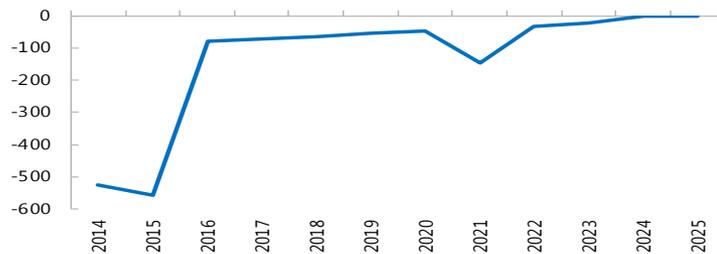
Government Liabilities



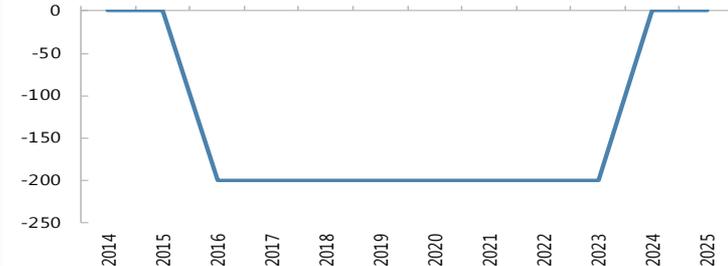
Government Nonfinancial Assets



Gov. Net Lending/Borrowing (Accrual balance)



Government Cash Balance



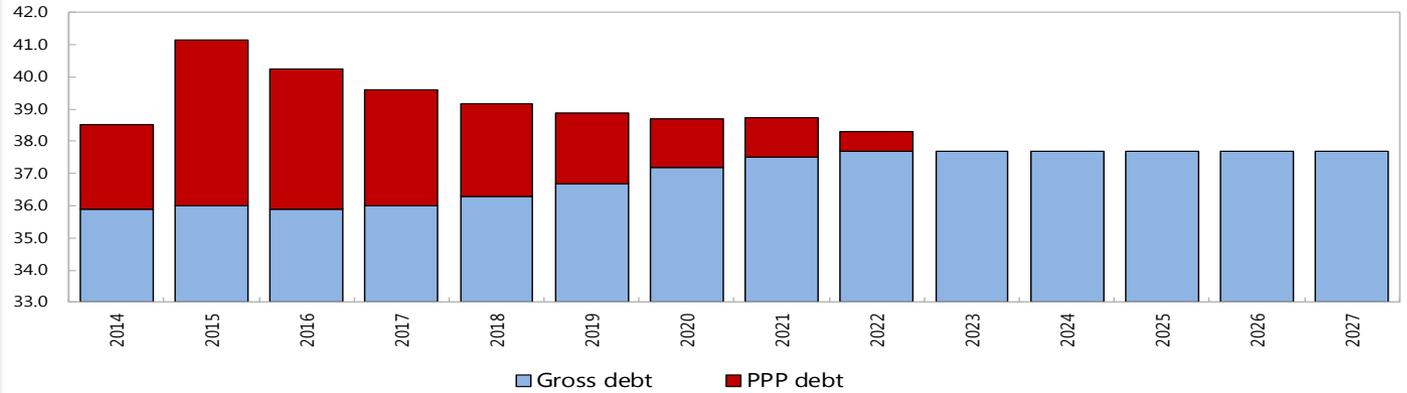
Impact budgétaire du projet

Résultats

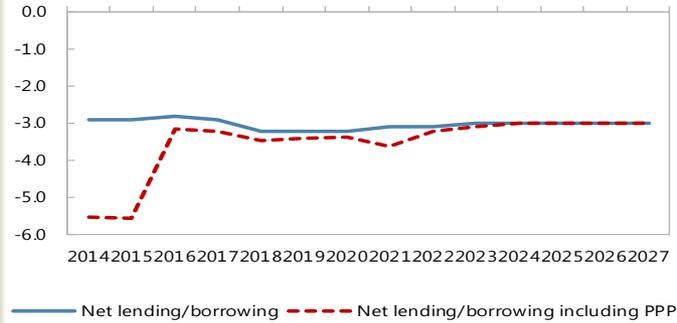
Dette,
dont PPP

Solde
budgétaire/
solde de
trésorerie,
dont PPP

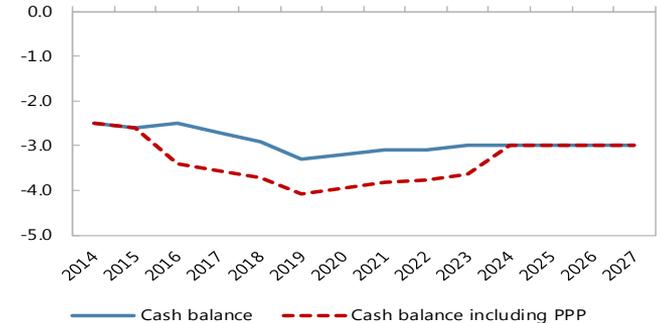
Government Gross Debt with/without PPP Project (In percent of GDP)



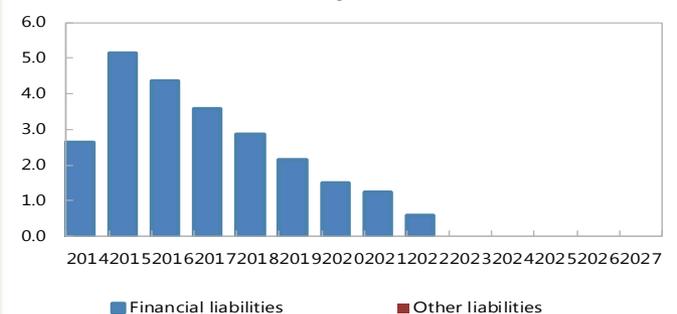
Gov. Net Lending/Borrowing w/wt PPP (In percent of GDP)



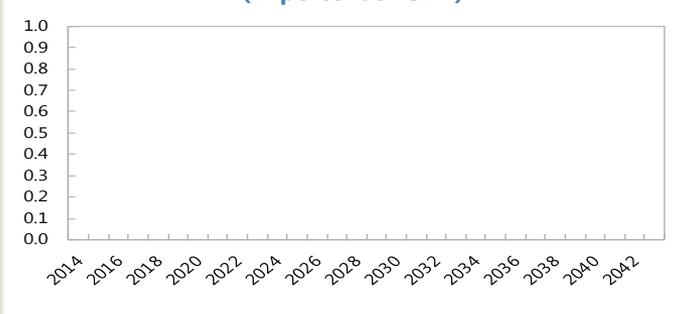
Government Cash Balance w/wt PPP (In percent of GDP)



PPP Project Firm Liabilities (In percent of GDP)

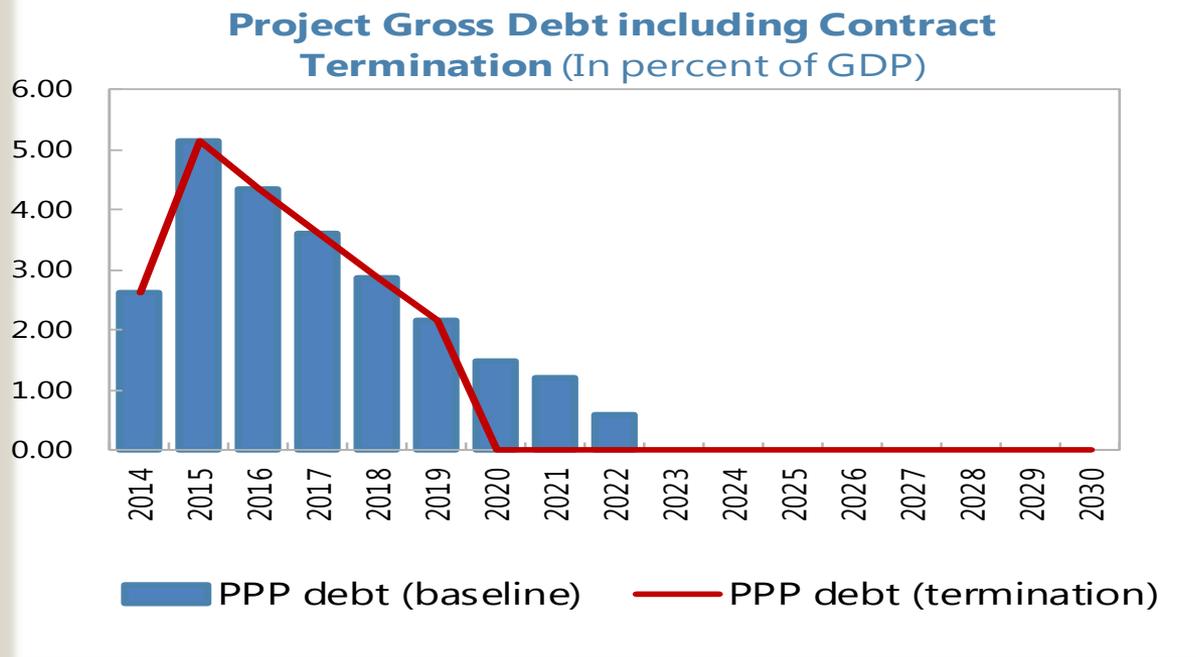


PPP Project Contingent Liabilities (In percent of GDP)

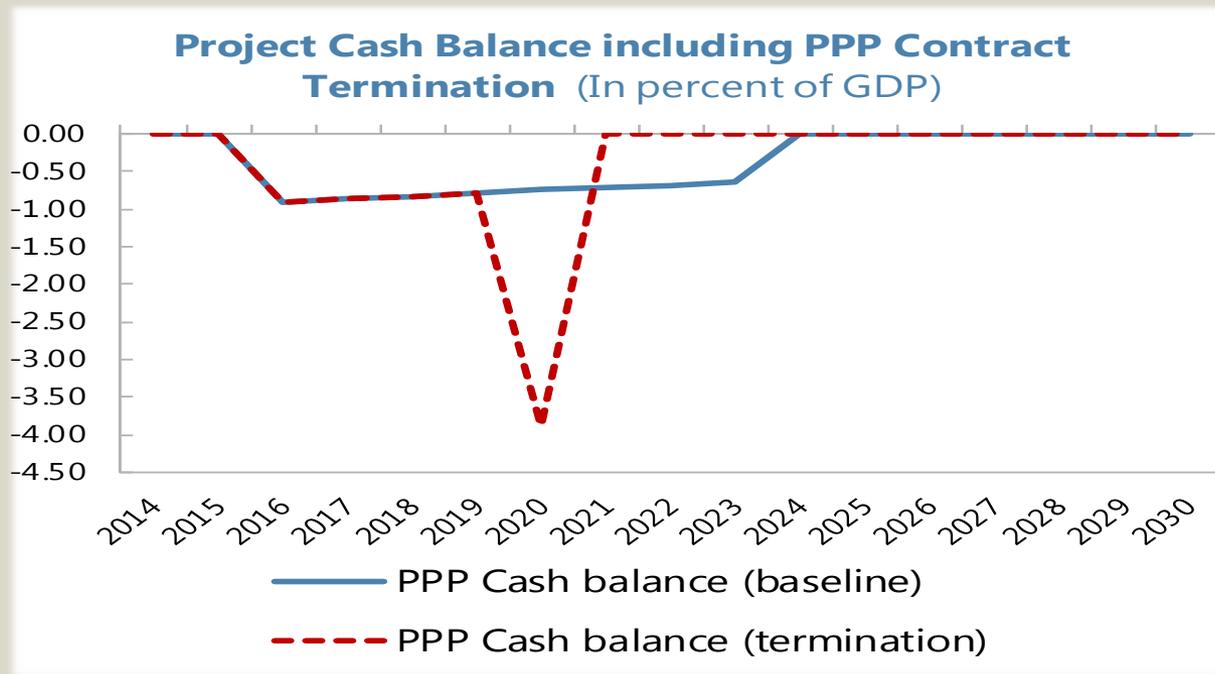


Résultats

Sensibilité du projet



Rupture de contrat



Résultats : Matrice des risques du projet

MÉCANISMES DE RÉPARTITION DES RISQUES DU PROJET

IDENTIFICATION DES RISQUES		RÉPARTITION	PROBABILITÉ	IMPACT	ÉVALUATION DU	MESURES	NIVEAU DE	
				BUDGÉTAIRE	RISQUE	D'ATTÉNUATION	PRIORITÉ	
				Probabilité x impact		Évaluation x atténuation		
1	Gouvernance	Détails	Public	Élevé	Moyen	Élevé	NON	Élevé
2	Construction	Détails	Partagé	Moyen	Moyen	Moyen	NON	Élevé
3	Demande	Détails	Privé	Élevé	Élevé	Critique	NON	Critique
4	Exploitation et performance	Détails	Partagé	Faible	Faible	Négligeable	NON	Aucune action requise
5	Finance	Détails	Privé	Moyen	Faible	Faible	OUI	Faible
6	Force majeure	Détails	Partagé	Faible	Élevé	Moyen	NON	Élevé
7	Importantes décisions publiques défavorables	Détails	Public	Faible	Faible	Négligeable	NON	Aucune action requise
8	Modification de la loi	Détails	Public	Faible	Moyen	Faible	OUI	Faible
9	Rééquilibrage financier	Détails	Privé	Faible	Élevé	Moyen	NON	Élevé
10	Renégociation	Détails	Partagé	Moyen	Élevé	Élevé	OUI	Moyen
11	Rupture de contrat	Détails	Partagé	Faible	Moyen	Faible	NON	Moyen

Plan

**Budgétisation,
comptabilité et
enregistrement
des PPP**

**Outils
analytiques du
FAD pour évaluer
les PPP**

**Comprendre les
risques
budgétaires
posés par les
PPP**

Principaux risques identifiés dans les PPP

Gouvernance

- 3 risques précis

Construction

- 19 risques précis

Demande

- 10 risques précis

Exploitation et performance

- 7 risques précis

Finance

- 4 risques précis

Force Majeure

- Pas de risque précis

**Importantes décisions
publiques défavorables**

- Pas de risque précis

Modification de la loi

- Pas de risque précis

Rééquilibrage financier

- 3 risques précis

Renégociation

- Pas de risque précis

Rupture de contrat

- 2 risques précis

Évaluer les risques budgétaires posés par les PPP

Identification

- 11 catégories de risques, 52 risques précis

Répartition

- Risques principalement supportés par le partenaire privé, ou par l'État ou bien partagés

Probabilité

- Faible, moyenne, élevée

Impact budgétaire

- Faible, moyen, élevé

Évaluation du risque

- = Probabilité x Impact budgétaire
- Négligeable, faible, moyen, élevé, critique

Mesures d'atténuation

- Application ? OUI/NON

Niveau de priorité

- Dépend de l'évaluation du risque et des mesures d'atténuation
- Aucune action requise, faible, moyen, élevé, critique

Évaluer les risques budgétaires posés par les PPP

Évaluation du risque = Probabilité x Impact budgétaire

Impact budgétaire	FAIBLE	Moyen	Élevé	Critique
	MOYEN	Faible	Moyen	Élevé
	ÉLEVÉ	Négligeable	Faible	Moyen
		FAIBLE	MOYENNE	ÉLEVÉE
		Probabilité		

Évaluer les risques budgétaires posés par les PPP

Niveau de priorité = Évaluation du risque x Mesures d'atténuation

Mesures d'atténuation	NON	Aucune action requise	Moyen	Élevé	Élevé	Critique
	OUI	Aucune action requise	Faible	Moyen	Moyen	Élevé
		NÉGLIGEABLE	FAIBLE	MOYEN	ÉLEVE	CRITIQUE
Évaluation du risque						

Évaluer les risques budgétaires posés par les PPP

MÉCANISMES DE RÉPARTITION DES RISQUES DU PROJET

IDENTIFICATION DES RISQUES		RÉPARTITION	PROBABILITÉ	IMPACT BUDGÉTAIRE	ÉVALUATION DU RISQUE Probabilité x impact	MESURES D'ATTÉNUATION	NIVEAU DE PRIORITÉ Évaluation x atténuation	
1	Gouvernance	Détails	Public	Élevé	Moyen	Élevé	NON	Élevé
2	Construction	Détails	Partagé	Moyen	Moyen	Moyen	NON	Élevé
3	Demande	Détails	Privé	Élevé	Élevé	Critique	NON	Critique
4	Exploitation et performance	Détails	Partagé	Faible	Faible	Négligeable	NON	Aucune action requise
5	Finance	Détails	Privé	Moyen	Faible	Faible	OUI	Faible
6	Force majeure	Détails	Partagé	Faible	Élevé	Moyen	NON	Élevé
7	Importantes décisions publiques défavorables	Détails	Public	Faible	Faible	Négligeable	NON	Aucune action requise
8	Modification de la loi	Détails	Public	Faible	Moyen	Faible	OUI	Faible
9	Rééquilibrage financier	Détails	Privé	Faible	Élevé	Moyen	NON	Élevé
10	Renégociation	Détails	Partagé	Moyen	Élevé	Élevé	OUI	Moyen
11	Rupture de contrat	Détails	Partagé	Faible	Moyen	Faible	NON	Moyen

Pour aller plus loin

Améliorations en cours du modèle d'évaluation des risques budgétaires liés aux PPP

- Intégration des observations des utilisateurs
- Utilisation plus facile

Expérimentations

- Études théoriques : prison en Nouvelle-Zélande, autoroute avec revenu minimum garanti au Chili
- Projets pilotes du FMI : Serbie, Égypte, Kosovo, Honduras, Géorgie
- Projets pilotes de la Banque mondiale : Uruguay, Colombie, Chili

Groupe sur l'investissement public (FAD)

- Efficience de l'investissement public
- Gestion de l'investissement public (PIMA)
- Risques budgétaires découlant des PPP (Modèle d'évaluation des risques budgétaires)

Formations

- Ateliers (Banque mondiale/FAD)
- Économistes du FMI et de la Banque mondiale (en cours, selon les demandes des équipes de pays)
- Formations conjointes FMI/Banque mondiale

Merci de votre attention !