



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET
ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

Paris, le 14 SEP. 2005

1BRE-04-4048

à MONSIEUR LE MINISTRE D'ÉTAT,
MESDAMES ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET MINISTRES DÉLÉGUÉS

Objet : Règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat

Les contrats de partenariat, institués par l'ordonnance du 17 juin 2004, viennent compléter utilement la panoplie de moyens dont disposent les collectivités pour rendre plus efficace et plus économe la commande publique. En complément des outils qui ont fait leurs preuves, comme les marchés publics ou les délégations de service public, les contrats de partenariat combleront un manque et, utilisés à bon escient, ont vocation à permettre de rendre aux citoyens un meilleur service à un meilleur coût. L'amélioration de la satisfaction des besoins, mais aussi l'association efficiente des partenaires privés, seront en outre facteurs de croissance et de développement économiques.

Aux termes de l'article premier de l'ordonnance, « *les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État 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 relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.* »

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003 relative à la loi d'habilitation à prendre cette ordonnance, ces contrats s'appliquent aux « *situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé* ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 2 décembre 2004, a jugé, à la suite du Conseil d'Etat, que ces conditions sont bien remplies par l'ordonnance qui limite aux projets complexes ou urgents la possibilité de conclure des contrats de partenariats.

Dans la procédure d'élaboration de ces contrats, deux innovations méritent d'être particulièrement soulignées :

- la phase de l'évaluation préalable, au cours de laquelle la personne publique analysera, avec le concours d'un organisme expert, la validité économique, juridique et financière de son projet ;

- la phase de dialogue compétitif, qui permettra à l'administration d'affiner ses besoins et au partenaire privé de mieux y répondre, d'où une créativité et une productivité potentiellement accrues dans le montage de ces opérations complexes¹.

Compte tenu du caractère novateur de ces contrats, et du nouveau cadre introduit par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 (notamment dans son article 8), il est apparu nécessaire de préciser les principes budgétaires afférents aux contrats de partenariat. En outre, cette circulaire fait suite à la communication du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en conseil des Ministres du 2 août 2005. La présente circulaire s'applique également aux montages innovants² engageant fermement l'État sur longue période et pouvant être pris en application de l'article L34-1 du code du domaine de l'État : locations avec option d'achat (assorties d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public), et mécanismes de paiements différés.

I - La nécessité de prendre en compte les effets budgétaires des contrats sur le long terme

Un contrat de partenariat permet à l'administration de disposer d'équipements ou de services rapidement sans accroître son besoin de trésorerie et tout en lissant la charge budgétaire sur une longue période. Il faut donc veiller à prendre en compte, lors de la préparation de ces contrats, les charges obligatoires qu'ils feront peser sur le budget de l'État pour les années futures.

Par ailleurs, lorsque le transfert de risques de l'administration vers le partenaire privé n'est pas suffisant, ces projets seront considérés comme « consolidants » par Eurostat en comptabilité nationale (décision du 11 février 2004) et auront ainsi pour effet d'accroître, dès leur signature, le niveau de la dette publique à hauteur des investissements à réaliser, et ceci indépendamment des versements annuels versés au partenaire privé.

¹ La procédure de dialogue compétitif est en effet le mode de passation normal des contrats de partenariats, hormis les cas d'urgence pour lesquels il sera possible de procéder par un appel d'offres restreint.

² Tels que définis dans la loi n°2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, la loi n°2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008 ou encore l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 (plan « Hôpital 2007 »).

Aussi, la conclusion de contrats de partenariat ne doit pas être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire, d'externalisation du besoin de financement des administrations, ou d'externalisation de la dette publique. Elle ne doit pas non plus être conçue dans une optique de déplaçonnement des montants pluriannuels alloués aux ministères dans le cadre de la programmation de leurs investissements, sous peine à la fois d'un affaiblissement du pilotage des finances publiques et d'un risque de moindre sélectivité des investissements.

Les contrats de partenariat doivent au contraire se caractériser par un partage des risques pertinent entre la personne publique et les opérateurs privés, qui peut conduire à une prise de risque par ces opérateurs notablement supérieure à celle qu'ils assument dans les montages classiques.

Par ailleurs, certains contrats de partenariat peuvent se traduire par un temps de latence important entre la signature du contrat et les premiers paiements effectifs, puis par un étalement des paiements sur la durée résiduelle du contrat. En conséquence, ce recours aux paiements différés ou étalés doit être adapté à la nature de chaque projet, afin de limiter au minimum le surcoût qui pourra résulter de ce préfinancement partiel par des opérateurs privés :

- lors de l'élaboration du contrat, les coûts liés à l'investissement, au fonctionnement et au financement de l'opération seront clairement identifiés et distingués, comme le prévoit l'ordonnance du 17 juin 2004 ;

- la durée d'étalement du paiement correspondant aux investissements initiaux n'excèdera pas, en principe, la durée de vie économique des biens ; à titre de référence, une durée supérieure à 20 ans devra être justifiée ;

- l'amortissement financier de l'opération se traduira, autant que faire se peut, par des annuités constantes, de manière à ne pas reporter un volume important de remboursement en fin de période ; cette règle vaudra en général pour la quote-part de l'annuité correspondant à l'investissement initial et aux frais financiers afférents, la quote-part liée à l'exploitation pouvant varier différemment, en fonction des conditions d'exploitation du projet ; des cas particuliers pourront cependant justifier une variation des annuités, par exemple lorsque la réalisation de l'investissement se traduit par une séquence de coûts progressive.

II -Les règles applicables en matière d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement

Jusqu'à présent, de nombreux contrats conclus sur une base pluriannuelle se traduisent par le versement de crédits de fonctionnement, même s'ils correspondent en tout ou partie à des opérations d'investissement. C'est notamment le cas des montages immobiliers – location avec option d'achat, crédit-bail – qui associent un préfinancement privé de la construction d'un bâtiment, au versement ultérieur de loyers par la personne publique cocontractante. Cette imputation au fil de l'eau des dépenses budgétaires ne permet pas de retracer correctement la réalité de l'engagement de l'État sur longue période.

L'entrée en vigueur de la LOLF, avec la généralisation des autorisations d'engagement à l'ensemble des crédits, permet de retracer désormais dans la comptabilité budgétaire la réalité des engagements juridiques de l'État, en distinguant les contrats qui relèvent d'une charge de fonctionnement courante, relativement peu engageante à terme, de ceux qui se traduisent par un engagement ferme sur longue période.

Les règles suivantes seront donc appliquées à la consommation des autorisations d'engagements (AE) et des crédits de paiement (CP) associés aux contrats de partenariats :

	AE		CP
	La première année	Les années suivantes	Chaque année
Coûts d'investissement (Titre 5)	Coût complet (en euros courants) ³	Néant ⁴	Montant de l'annuité (et/ou le cas échéant du dédit)
Coûts de fonctionnement (Titre 3)	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement et au financement		
Coûts de financement (Titre 3)			
Coûts liés au dédit (Titre 5)	Montant contractuel du dédit ⁵	Néant ⁶	

³ étant précisé que, si le contrat prévoit des tranches conditionnelles dans la réalisation des investissements, assorties d'une indemnité de dédit, l'engagement à la signature du contrat pourra être limité au montant de la tranche ferme majoré du dédit prévu, comme dans le cas de contrats classiques.

⁴ ou, le cas échéant, AE liées à l'engagement des tranches conditionnelles.

⁵ En pratique, dans un contrat classique, le dédit inclura à la fois la reprise de dette, permettant au partenaire la couverture de l'ensemble des frais financiers, ou le versement d'une indemnité spécifique liée au remboursement de cette dette, et des pénalités supplémentaires liées à la rupture anticipée du contrat (par exemple à l'absence d'exploitation dans la durée d'un ouvrage réalisé).

III -Les modalités d'association du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Eu égard à l'ampleur des sommes en jeu et à leurs effets de long terme sur les finances publiques, la conclusion de ces contrats est subordonnée (article 9 de l'ordonnance du 17 juin 2004) à l'accord du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui apprécie leurs conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits.

L'enveloppe afférente aux contrats de partenariat devra avoir fait l'objet, tant en AE qu'en CP, d'une discussion budgétaire préalable. A cette fin, les ministères (ou leurs établissements publics) souhaitant procéder à la passation de tels contrats consulteront, en amont de leur signature, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, en particulier la direction du budget et leur contrôleur financier, sur la soutenabilité budgétaire du projet.

Ce travail pourra avoir été utilement préparé dès la phase d'évaluation préalable, en liaison avec l'organisme expert du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui a été institué par le décret n°2004-1119 du 19 octobre 2004 (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat – MAPPP).

Les dossiers transmis au contrôleur financier devront faire apparaître clairement la répartition des coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement. Ils devront également faire figurer les dépenses fiscales (crédit bail, crédit d'impôt recherche, etc.) dont pourraient bénéficier les partenaires privés au titre du contrat et le supplément éventuel de recettes fiscales dû au choix de ce type de contrat (par exemple en matière de TVA), ainsi que les éventuelles cessions de créances envisagées et toute disposition concernant l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les partenaires privés.

Cette consultation a pour objet de garantir que les éléments posés comme préalables à la conclusion des contrats (analyse économique et financière, partage des risques) sont correctement pris en compte. L'accord du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sera matérialisé par un visa du contrôleur financier sur l'affectation et l'engagement des autorisations d'engagement (ou de programme).

⁶ S'il y a dédit, son montant décroît dans le temps, et le montant des AE à engager annuellement au titre du fonctionnement et du financement peut donc être moins élevé que celui des CP (engagement de la quote-part de l'annuité déduction faite de la réduction du dédit).

Les contrats de partenariat constituent un outil très prometteur. Bien utilisés, ils permettront de conjuguer intelligemment le savoir-faire des entreprises et administrations publiques, pour rendre aux citoyens un service à la fois plus productif et plus performant.



Thierry BRETON



Jean-François COPÉ

Rappel : Les circulaires budgétaires sont transmises par voie électronique (cf. circulaire direction du Budget CMCS-03-3247 du 01/09/2003). Elles sont disponibles sur l'intranet Alizé et sur le site internet du MINEFI (Vie publique : Accès thématiques : Budget de l'Etat - Documentation : Les circulaires budgétaires).