

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

SERVICE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Sous-direction du conseil fiscal, financier et économique

Bureau CL-2A Conseil fiscal et financier

139, rue de Bercy – Teledoc 626

75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Françoise LABEUR

francoise.labeur@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 32 89

Référence : 2016/04/9049 – CL2A : 007 COURRIER VALO 2016

Paris, **28 juillet 2016**

Le Directeur général des Finances publiques

à

Mmes et MM. les Délégués du Directeur général
Mmes et MM. les Directeurs régionaux et
départementaux des Finances publiques
Mmes et MM. les Directeurs des directions et services
à compétence nationale ou spécialisés

Circulaire
Instruction
Note de service

Objet : Émission des avis sur les études de soutenabilité budgétaire réalisées dans le cadre des marchés publics de partenariat.

Service(s) concerné(s) :

En direction : Conseil aux décideurs publics, MEEF, division secteur public local, chargé de mission «analyse financière et fiscale».

Calendrier : immédiat.

Résumé : L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016¹ relatif aux marchés publics renforcent la phase d'évaluation préalable que les services acheteurs doivent conduire lorsqu'ils recourent à un marché de partenariat. Une évaluation préalable doit désormais être présentée à l'organe délibérant, comportant une étude de soutenabilité budgétaire. Les DDFiP doivent émettre un avis sur cette étude. La présente circulaire en décrit les modalités.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics renforce le contrôle de pertinence du recours aux partenariats publics-privés. Les marchés de partenariat sont désormais soumis à une procédure d'évaluation préalable à l'engagement, comportant une étude du mode de réalisation du projet (EMRP) et une étude de soutenabilité budgétaire (ESB).

Ces deux documents font l'objet, chacun en ce qui le concerne, d'un avis des services de l'Etat.

La présente circulaire porte sur l'avis relatif à l'étude de soutenabilité budgétaire, qui sera émis par les directions départementales des finances publiques.

1. Les études préalables au projet de marché de partenariat

Aux termes de l'article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée : « *La décision de recourir à un marché de partenariat (...) doit être précédée de la réalisation de l'évaluation du mode de réalisation du projet prévue à l'article 40. L'acheteur réalise également une étude de soutenabilité budgétaire qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* ».

¹ Entré en vigueur le 1^{er} avril 2016.

.../...

L'étude de soutenabilité complète le dispositif prévu par l'article 40 de l'ordonnance, qui dispose : « *Lorsqu'un marché public (...) porte sur des investissements dont le montant hors taxe est égal ou supérieur à un seuil fixé par voie réglementaire, l'acheteur réalise, avant le lancement de la procédure de passation, une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet. Cette évaluation comporte une analyse en coût complet et tout élément permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation de ce projet* ».

Il importe de bien distinguer les deux études réalisées par l'acheteur et, par conséquent, la nature des deux avis rendus par les services de l'Etat.

1.1 L'étude du mode de réalisation du projet (EMRP)

L'évaluation du mode de réalisation du projet constitue un outil au service des décideurs publics locaux afin de déterminer l'opportunité économique du projet ainsi que l'opportunité, parmi les solutions possibles, du recours au marché de partenariat. Il s'agit d'une analyse économique appuyée par une détermination des coûts complets du projet, à laquelle les services de l'ordonnateur pourront adjoindre une étude de retour sur investissement en fonctions des différents scénarios.

L'avis à présenter par les services de l'Etat sur l'EMRP ne relève pas des attributions de la DGFIP. Il est confié à la mission d'appui aux financements des infrastructures (FIN INFRA), régie par le décret n°[2016-522 du 27 avril 2016](#) et rattachée à la Direction générale du Trésor.

Cette mission FIN INFRA constitue un pôle d'expertise de la structuration juridique et financière des opérations d'investissement. Elle a repris les attributions de la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). FIN INFRA offre une prestation de conseil aux acheteurs publics, sur la structuration et la conduite de leurs projets. Elle émet un avis sur l'EMRP dans un délai de six semaines.

En tant qu'entité publique, FIN INFRA peut être conduite à solliciter ponctuellement le concours de la DGFIP à l'occasion de cet examen, dans le cadre de la mission de conseil aux décideurs publics, objet de la note DGFIP n°1423 du 4 mars 2016.

1.2 L'étude de soutenabilité budgétaire (ESB)

L'étude de soutenabilité budgétaire a pour objet d'évaluer les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits. La nature de l'avis à rendre par les services de la DGFIP est la conséquence de cette définition.

L'ESB doit répondre à trois exigences :

- L'étude doit fournir une appréciation quantifiée de l'impact du contrat sur les comptes de la collectivité ou de l'établissement, ainsi que des entités publiques qui lui sont liées. Cette appréciation doit être complète et fidèle. L'ordonnateur procédera à cette fin à une étude de l'ensemble des conséquences du contrat, sur l'ensemble de sa durée, et pour la totalité des budgets publics concernés par le projet, qu'il s'agisse de budgets principaux ou de budgets annexes. Une mention devra être apportée si le projet a pour conséquence des engagements hors bilan pour les entités publiques concernées.

L'ensemble des paramètres ainsi établis devront donner lieu à une appréciation chiffrée mettant en rapport le projet et les comptes publics concernés. Les données et estimations présentées seront fournies en valeur absolue (en €) et en valeur relative (sous forme de %). Les conclusions de l'étude ne devraient pas être présentées exclusivement sous la forme de simples cotations, voire sous forme d'appréciations qualitatives.

- L'étude doit évaluer l'impact du projet sur la disponibilité des crédits. Une telle évaluation implique de mesurer l'ensemble des recettes et dépenses inhérents au projet, d'en déterminer le solde sous la forme d'un flux net de dépenses, et de rapprocher cette

grandeur des perspectives budgétaires de la ou des entités concernées. Une attention particulière devra être accordée, dans l'étude de soutenabilité, au rapport entre le flux net de dépenses occasionné par le marché et les recettes réelles de fonctionnement.

Lorsque l'évolution des flux budgétaires du projet implique la prise de décisions supplémentaires, l'étude devra préciser leur nature et leurs effets. En particulier, si le rapport entre le flux net de dépenses et le volume des recettes réelles de fonctionnement est maintenu constant au prix d'une augmentation de la pression fiscale, l'étude devra le préciser. De même, si le projet est affecté d'un coût de fonctionnement croissant mais que l'étude fait apparaître un flux net de dépenses réduit grâce à des recettes nouvelles liées au projet, l'étude devra indiquer les motifs permettant de considérer de telles recettes comme certaines dans leur principe et prévisibles dans leur montant.

- L'étude doit évaluer l'impact du projet sur les finances publiques. L'examen de soutenabilité d'un projet implique une appréciation de ses effets sur le patrimoine de la ou des entités concernées, ainsi que sur leurs engagements hors bilan.

Il s'agira notamment de vérifier si le signataire de l'étude a bien fourni une quantification fidèle des charges de remboursement si la collectivité qui envisage le recours au marché de partenariat est appelée à contracter une dette financière.

2. L'avis sur l'étude de soutenabilité budgétaire : la procédure à suivre

Aux termes de l'article 154 du décret du 25 mars 2016 : « *Le ministre chargé du budget (...) émet un avis motivé sur l'étude de soutenabilité budgétaire. Il se prononce dans un délai de six semaines suivant sa saisine. A défaut, l'avis est réputé favorable* ».

2.1 La compétence des DDFiP et l'appui des DRFiP (mission Conseil aux décideurs publics)

L'avis du ministre fait l'objet d'une procédure déconcentrée.

En conséquence, il appartiendra aux directeurs départementaux des Finances publiques d'émettre l'avis sur les études de soutenabilité budgétaire produites en matière de marchés de partenariat.

Ceci étant, la direction départementale peut solliciter l'appui de la direction régionale des Finances publiques, qui dispose des moyens en matière de conseil aux décideurs publics et des missions d'expertises économiques et financières (MEEF). La DRFiP saisie doit prêter son concours méthodologique et son appui technique à la direction départementale, dans un délai compatible avec la délivrance, dans le délai de six semaines, de l'avis par la DDFiP.

2.2 Les caractéristiques de l'avis

L'avis sur ESB présente des caractéristiques propres :

- La collecte de l'avis est obligatoire avant la conclusion du marché ;
- Il s'agit d'un avis consultatif, qui ne lie ni l'exécutif ni l'organe délibérant de l'entité émettrice de l'étude ;
- L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse ;
- L'avis repose sur un examen de l'exactitude des informations contenues dans l'ESB et ne porte pas sur l'opportunité du projet ;
- L'avis du DDFiP ne saurait être rapproché d'une procédure de contrôle budgétaire préalable à l'engagement.

2.3 Le délai d'instruction

L'avis est tacitement favorable à l'expiration d'un délai franc de six semaines, à compter de la réception de l'étude de soutenabilité budgétaire par les services de la DGFIP. En cas d'erreur d'adressage, il appartient au service saisi de transmettre sans délai la demande à la direction

départementale dans le ressort de laquelle se trouve, selon le cas, le chef-lieu ou le siège de l'entité émettrice de l'ESB.

Dans tous les cas, la direction départementale compétente adresse à l'entité émettrice de l'étude un accusé de réception en date du cachet apposé par le premier service saisi de la DGFIP.

3. La forme de l'avis sur l'étude de soutenabilité budgétaire

L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse de l'administration. Dans ce contexte, la production d'un avis défavorable est obligatoire dès lors que les conditions d'émission d'un avis favorable ne sont pas réunies. Cet avis devra être écrit et motivé.

L'avis défavorable est émis en cas de réponse négative à l'une au moins des questions suivantes :

- Question 1 : tous les éléments obligatoires sont-ils joints à l'étude ? La liste est présentée ci-dessous.
- Question 2 : le contenu de l'étude est-il suffisant pour apprécier de manière quantifiée la soutenabilité budgétaire et patrimoniale du projet ? Une réponse positive à cette question suppose que les trois exigences décrites au 1.2 ci-dessus ont été respectées. Les contrôles à opérer sont décrits au 3.1 ci-dessous.
- Question 3 : l'évaluation préalable du projet permet-elle d'aboutir à un résultat satisfaisant au regard de la soutenabilité des finances publiques ?

L'avis favorable (exprès) peut être assorti de réserves ou d'observations particulières (sur la méthodologie appliquée, le périmètre des données fournies...)

3.1 Le contrôle des éléments obligatoires

Aux termes de l'article 148 du décret du 25 mars 2016 : « *L'étude de soutenabilité budgétaire mentionnée à l'[article 74 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée](#) prend en compte tous les aspects financiers du projet de marché de partenariat. Elle inclut notamment le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle, l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur sa situation financière, l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur, ses conséquences sur son endettement et ses engagements hors bilan ainsi qu'une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat* ».

La fiche en **annexe 1** détaille les éléments attendus et le référentiel de contrôle.

Cinq éléments obligatoires sont notamment attendus :

- le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle ;
- l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité d'autofinancement annuelle de l'acheteur et son effet sur la situation financière ;
- l'impact du contrat sur l'évolution des dépenses obligatoires de l'acheteur ;
- les conséquences sur l'endettement et les engagements hors bilan de la collectivité ;
- une analyse des coûts résultant d'une rupture anticipée du contrat.

De plus, la saisine de la DGFIP doit être accompagnée d'une copie de l'étude du mode de réalisation du projet.

Si l'un de ces six éléments obligatoires fait défaut, il est conseillé d'informer sans délai la collectivité sur le caractère incomplet du dossier.

En tout état de cause, le défaut de l'un quelconque de ces éléments donne lieu à l'émission d'un avis défavorable.

3.2 L'examen au fond

L'avis du DDFiP conduit à porter une appréciation sur trois types d'informations financières :

- contrôle de la conformité des données financières de l'ESB avec les informations figurant dans les comptes des entités concernées ;
- examen de l'exactitude des définitions retenues pour déterminer les agrégats, soldes et résultats de l'ESB ;
- jugement sur les hypothèses retenues pour prévoir les éléments financiers du projet, au regard de leur pertinence et de leur vraisemblance dans le contexte des entités concernées par le projet.

Trois points méritent une attention particulière :

↳ Le coût prévisionnel global du contrat en moyenne annuelle :

Le coût prévisionnel global permet d'évaluer l'impact financier du marché de partenariat sur la situation de la collectivité. Il s'agit notamment de s'assurer qu'il prend en compte l'ensemble des flux financiers (en dépenses et recettes) liés au projet. Il doit être d'un montant identique à celui mentionné dans l'évaluation du mode de réalisation du projet.

↳ Le calcul d'agrégats financiers :

L'annexe 2 détaille les points de contrôle particuliers et notamment la capacité d'autofinancement brute, le montant des dépenses obligatoires, le volume d'endettement et le recensement des engagements hors bilan.

↳ La rupture anticipée du contrat :

L'étude doit prendre en compte le cas particulier de la rupture anticipée du contrat. Il convient à cet égard de vérifier que les différents scénarii de rupture de contrat sont envisagés.

4. Les outils à disposition

Pour vérifier les documents fournis par les collectivités ou établissements publics locaux, les services instructeurs disposent du module d'analyse financière prospective disponible dans SAFRAN² pour les communes et les groupements à fiscalité propre.

Pour les autres collectivités ou établissements publics locaux, les vérifications seront réalisées manuellement, en s'appuyant si besoin sur les tableaux et la méthodologie disponible pour le bloc communal.

Un module spécifique de formation, dédié à l'exploitation des évaluations, est en cours d'élaboration par FIN INFRA et la DGFIP³. Il viendra en complément des formations existantes en matière de marchés publics déjà mises en place par l'IGPDE.

Il est rappelé que des schémas budgétaires et comptables spécifiques s'appliquent pour la comptabilisation d'une acquisition d'immobilisation par voie de contrat de marché de partenariat. Ils sont notamment détaillés dans l'annexe n°53 de l'instruction budgétaire et comptable M14⁴.

5. Appui au réseau par le PNSR de Montpellier et FIN INFRA

En fonction des enjeux du dossier, les services instructeurs peuvent être assistés par le pôle national de soutien au réseau (PNSR) de Montpellier, dans les conditions habituelles de saisines de ce pôle.

Le PNSR peut intervenir en relecture de l'avis ou en soutien méthodologique.

² Jusqu'à déploiement du module correspondant d'ANAFI.

³ Des précisions seront apportées sur les modalités de formations, dès finalisation du module.

⁴ Reproduite en annexe 3 de la présente circulaire, accompagnée d'une fiche technique explicative.

Un échange avec FIN INFRA est recommandé dans tous les cas où la direction saisie l'estimera utile ou nécessaire. Les contacts avec FIN INFRA permettront par exemple un gain de temps dans la vérification du calcul retenu, à l'occasion de l'EMRP et de l'ESB, pour le coût prévisionnel global. Les échanges des DD/DRFiP avec FIN INFRA chargée de l'avis sur l'EPMR doivent être effectués par messagerie en utilisant l'adresse suivante : fininfra@dgtresor.gouv.fr .

Une information de la préfecture et du comptable compétent sur la démarche de la collectivité est également préconisée.

La réalisation des avis sur ESB s'inscrit dans des délais contraints. Elle peut cependant se trouver simplifiée par l'association en amont des services des finances publiques, dans le cadre de la mission de conseil, dès l'engagement par la collectivité (ou l'établissement public) des premières réflexions sur le projet d'investissement pouvant aboutir à la conclusion d'un marché de partenariat.

Le bureau CL-2A peut être saisi pour toute difficulté d'application.

Le chef de service des collectivités locales

Signé

Nathalie BIQUARD

Interlocuteurs à la direction générale, bureau CL-2A :

Françoise LABEUR – Inspectrice des finances publiques – Tél : 01.53.18.32.89

Francoise.labeur@dgfip.finances.gouv.fr

Pièces jointes à la note

- Annexe 1 : Préconisations de la DGFIP pour les collectivités locales et leurs EPL en matière d'étude de soutenabilité budgétaire réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat.
- Annexe 2 : Étude de soutenabilité budgétaire : contrôles à opérer.
- Annexe 3 : Fiche technique explicative du bureau CL1B intégrant l'annexe 53 de l'instruction budgétaire et comptable M14 relative à la comptabilisation des immobilisations financées par marché de partenariat.