



DIRECTION DE LA PROMOTION
DU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE

MANUEL D'EVALUATION DES IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LES PROJETS DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE INITIES PAR LA PERSONNE PUBLIQUE ETAT

(PPP/ETAT)

MARS

2 0 2 5

PREFACE

Le Ministère de l'Economie et des Finances, en tant que gardien des finances publiques, assume un rôle déterminant dans la gestion, le contrôle et la régulation des engagements financiers de l'État. Dans le cadre des Partenariats Public-Privé (PPP), le cadre juridique actuel confère au Ministère une responsabilité essentielle, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la soutenabilité financière et budgétaire des projets présentés ainsi que le contrôle rigoureux de la passation des contrats PPP.

Le cadre juridique en vigueur prévoit qu'aucun contrat de PPP ne peut être signé sans l'autorisation préalable du Ministre de l'Economie et des Finances, garantissant ainsi la protection des finances publiques contre des engagements risqués ou non viables. Si le contrôle de la passation des contrats ne soulève pas de difficulté majeure, l'évaluation et le contrôle de la soutenabilité financière et budgétaire des projets nécessitent une coordination complexe entre plusieurs départements techniques du Ministère. Cette dimension appelle à une organisation structurée et efficace pour s'assurer que les impacts financiers des projets soient correctement évalués et suivis.

C'est dans cette optique que le présent Manuel a été conçu. Il vise à guider et à faciliter les travaux des différents départements du Ministère dans l'évaluation et le contrôle des impacts financiers des engagements pris dans le cadre des PPP. Ce manuel constitue un outil clé pour garantir une gestion financière transparente, rigoureuse et responsable, permettant une évaluation approfondie des risques et des bénéfices financiers associés à chaque projet.

L'élaboration de ce Manuel est le fruit d'un processus inclusif, impliquant la collaboration active de tous les départements concernés. Des formations et des échanges techniques approfondis ont nourri la réflexion et la rédaction de ce document, tout au long de plusieurs années. Ce travail collectif témoigne de l'engagement sans faille des acteurs du Ministère à renforcer la qualité de la gestion des finances publiques.

Au-delà de son rôle initial, ce Manuel est conçu pour être un document évolutif, qui s'adaptera aux retours d'expérience et aux évolutions des pratiques. Il est essentiel que chaque utilisateur participe activement à son enrichissement afin qu'il demeure pertinent et utile dans la gestion des projets PPP à venir.

En ce sens, je m'inspire des sages paroles de Winston Churchill, un homme d'Etat Britannique, qui disait : « *L'optimisme est une forme de courage, et la rigueur dans la gestion des finances publiques en est une autre* ». Une conviction que je partage entièrement.

J'espère ainsi que ce guide opérationnel puisse soutenir efficacement tous les acteurs dans l'accomplissement de leurs missions, contribuant ainsi à une optimisation continue des finances publiques, à la réussite des projets d'infrastructures publiques et la fourniture de services publics de meilleure qualité dans le cadre des partenariats public-privé.

Le Ministre de l'Economie des Finances
Rindra Hasimbelo RABARINIRINARISON



SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
PREALABLE	10
1. Rappel des grandes lignes du cadre juridique et institutionnel des PPP	10
2. Rappel des grandes lignes des dispositions du Décret portant gestion des investissements publics - Décret GIP	16
I. APERCU GENERAL DU CONCEPT D'IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES	19
1. Typologie d'impacts sur les Finances publiques	19
2. Rôles et responsabilités des parties prenantes dans la gestion des impacts sur les finances publiques dans les projets PPP	21
II. IDENTIFICATION ET QUANTIFICATION DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LE PPP	24
1. Engagements directs	24
2. Engagements conditionnels	24
III. CONTROLE DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LES PPP	25
1. L'Evaluation de l'impact sur la viabilité de la dette	26
2. Contrôle des engagements par des seuils ou limites d'engagements PPP	26
3. Autres points de contrôles	29
IV. APPROBATION DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE	31
1. Examen préalable des engagements budgétaires et passifs éventuels à travers l'étude de préféabilité	31
2. Approbation des engagements budgétaires et passifs éventuels à travers l'étude de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire	31
3. Autorisation durant la négociation du contrat PPP	32
4. Autorisation de signature du contrat PPP	33
5. Autorisation avant bouclage financier	33
V. BUDGETISATION DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LES PPP	34
1. Principes et critères à respecter lors de la budgétisation des engagements générés par les projets PPP	34
2. Budgétisation des engagements directs	36
3. Budgétisation des engagements conditionnels	36
VI. SUIVI ET DIVULGATION DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LES PPP	37
1. Suivi des engagements directs et passifs éventuels	37
2. Publication des engagements directs et passifs éventuels	38
CONCLUSION	42

LES REFERENTIELS LIES

CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL
GUIDES, MANUELS et OUTILS existants
STATISTIQUES existants
DIGITALISATION ET APPLICATION INFORMATIQUE fonctionnelle existante
DOCUMENTS ANNEXES A LA LOI DES FINANCES
BIBLIOGRAPHIE et WEBOGRAPHIE

ANNEXES

ANNEXE - I- OUTIL DE CONTRÔLE DE SOUTENABILITE BUDGETAIRE (Outils NODALIS)
ANNEXE –II- EXEMPLE DE MODELE DE CALCUL DE SEUIL D'ENGAGEMENT EN MATIERE DE PPP

Liste des Tableaux

Tableau 1 : Les organes publics dédiés au PPP	10
Tableau 2 : Analyse comparative des enjeux de chaque type de contrat	13
Tableau 3 : Les acteurs de la Gestion des Investissements Publics.....	16
Tableau 4 : Les impacts sur les recettes fiscales/douanières	19
Tableau 5 : Les impacts sur les dépenses budgétaires	20
Tableau 6 : Points d'attention de l'analyse du caractère d'abordabilité des projets PPP selon le modèle Tunisien.....	25
Tableau 7 : Exemple d'indicateurs d'abordabilité	29

Liste des Figures :

Figure 1 : Les étapes préalables et les études obligatoires du mécanisme PPP.....	11
Figure 2 : Les grands types de contrat du mécanisme PPP (PPP de type Concessif vs PPP de type Contrat de Partenariat).....	12
Figure 3 : Processus aboutissant à la faisabilité en mode PPP d'un projet d'investissement public.....	13
Figure 4 : Le phasage des projets PPP.....	14
Figure 5 : Ancrage juridique du manuel d'évaluation des impacts sur les finances publiques des engagements générés par les projets de PPP initiés par la Personne Publique Etat.....	15
Figure 6 : Schématisation du processus PIP et PPP suivant le Décret GIP et le cadre juridique du PPP	18
Figure 7 : Processus décisionnel relatif à l'utilisation ou non d'un PPP dans la budgétisation.....	35

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AE : Autorisation d'engagement
AVD : Analyse de la Viabilité de la Dette
BOT : Build Operate and Transfert
CAPEX : « CAPital EXpenditures » - Dépenses liées aux investissements ou au capital
CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CET : Construction Exploitation Transfert (Contrat de type CET)
CMBMT : Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme
CNM : Commission Nationale des Marchés
COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa
CP : Crédit de paiement
CSC : Conseil Supérieur de la Comptabilité
DB : Direction du Budget
DDP : Direction de la Dette Publique
DE : Direction des Etudes
DEP : Direction des Etudes et de la Programmation
DGCF : Direction Générale du Contrôle Financier
DGD : Direction Générale des Douanes
DGI : Direction Générale des Impôts
DGT : Direction Générale du Trésor
DOF : Direction des Opérations Financières
DP3P : Direction de la Promotion du Partenariat Public Privé
DSI : Direction du Système d'Information
DTI : Droits et Taxes à l'Importation
ELOP : Engagement – Liquidation – Ordonnancement – Paiement
FMI : Fonds Monétaire International
GIP : Gestion des Investissements Publics
IPSAS : International Public Sector Accounting Standards
OGT : Opération Globale du Trésor
OPEX : « OPérational EXpenditure » - Dépenses liées à l'exploitation
PCOP : Plan Comptable des Opérations Publiques
PFRAM : Public private partnership Fiscal Risk Assessment Model
PIB : Produit Intérieur Brut
PIMA : Public Investment Management Assessment
PIP : Programme d'Investissement Public
PPP : Partenariat Public Privé
ONU : Organisation des nations Unies
SDMT : Stratégie de la Dette à Moyen Terme
SCN : Système de Comptabilité Nationale
SOA : Service Opérationnel d'Activités
TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UPF : Unité de Politique Fiscale
UPPP : Unité de Partenariat Public-Privé
VAN : Valeur Actuelle Nette

GLOSSAIRE

Les principales sources utilisées pour l'élaboration de ce glossaire sont les suivantes :

- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances ;
- Glossaire fourni dans « Statistiques de la dette publique du secteur public, Guide pour les statisticiens et les utilisateurs, Fonds Monétaire International (FMI), 2011. Voir <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484393246/9781484393246.xml>
- Glossaire des terminologies du décret n° 2005-210 du 26 Avril 2005 portant plan comptable des opérations publiques 2006, Conseil Supérieur de la Comptabilité, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, Madagascar. Voir : https://www.mef.gov.mg/assets/vendor/ckeditor/plugins/kcfinder/upload/files/decret_05210_pcop.pdf
- Glossaire budgétaire, financier et comptable, Agence de Mutualisations des Universités et Etablissements (AMUE), France, Voir : http://www.amue.fr/fileadmin/amue/finances/documents-publications/Glossaire_BFC.pdf
- Glossaire des terminologies figurant dans le Guide de certification en Partenariat Public Privé (PPP), APMG PPP Certification Program, The World Bank. Voir : <https://ppp-certification.com/pppguide/french>
- Document budgétaire, Annexe au projet de loi n° 017/2022 portant loi des finances 2023. Voir : https://www.mef.gov.mg/assets/vendor/ckeditor/plugins/kcfinder/upload/files/PLFI%202023/TOME%202%20-%20LIVRE2_PLFI%202023.pdf
- Glossaire des termes relatifs au budget de l'Etat, Annexe 3, Circulaire d'exécution du Budget Général, 2005, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Voir : <https://www.dgfat.mg/wp-content/uploads/2019/06/CIRCULAIRE-2005-001.pdf>
- Définitions de termes figurées dans la Loi n° 2015-039 du 03 février 2016, sur le Partenariat Public Privé à Madagascar. Voir : https://www.mef.gov.mg/page_personnalisee/index/menu/21

Termes	Définitions/ Explications
Analyse coût-bénéfice/ avantage	L'analyse coût-bénéfice ou coût-avantage est un type d'analyse utilisé pour comparer différentes options de réalisation d'un projet sur la base des flux économiques dûment ajustés, en suivant certains critères. L'analyse coût-bénéfice est principalement utilisée pour évaluer la viabilité socio-économique ou la valeur du projet sélectionné ou du projet soumis à l'évaluation (sans tenir compte des modes de passation).
Analyse de l'abordabilité	L'analyse d'abordabilité (ou affordability analysis) dans le cadre des PPP est une évaluation qui permet de déterminer si un projet PPP est financièrement viable pour le secteur public par rapport à ses capacités budgétaires.
Autorisations d'engagement (AE)	Conformément à l'article 11 de la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances : « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées ». L'autorisation d'engagement est une procédure administrative qui permet à une autorité compétente de donner son accord pour engager des dépenses ou des obligations financières au titre d'un projet ou d'une activité. Elle permet à une entité publique de commencer à s'engager contractuellement ou de prendre des décisions formelles concernant les dépenses. Cela signifie que la dépense est formellement autorisée et que l'entité peut procéder à la signature des contrats ou à l'engagement des fonds nécessaires.
Bouclage financier	Le bouclage financier s'agit du stade du projet où tous les documents de financement sont signés et toutes les conditions préalables à la mise à disposition des financements du projet sont satisfaites permettant de rendre le financement disponible.
Budget de l'Etat	Le budget de l'Etat comprend l'ensemble des ressources et des charges budgétaires de l'Etat, celles-ci sont retracées dans quatre (4) cadres différents : le budget général de l'Etat, les budgets annexes, les comptes particuliers du trésor, les fonds de contrevalet, opérations en capital de la dette publique.
Crédit budgétaire	Un crédit budgétaire est une autorisation de dépenser inscrite au budget d'une Personne Publique. Il représente le montant maximum qui peut être dépensé pour un objet particulier et seulement pour cet objet au cours de l'exercice budgétaire.
Crédits de paiement (CP)	Conformément à l'article 11 de la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances : « les crédits de paiement représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement ». Les crédits de paiement (CP) inscrits au budget sont la matérialisation annuelle des autorisations d'engagement (AE)
Dépenses fiscales	Les dépenses fiscales sont constituées de dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale » et qui entraînent des pertes de recettes budgétaires définitives pour l'Etat. La norme fiscale adoptée par Madagascar est constituée par le Système Fiscal de Référence (SFR) dont les éléments se basent sur le régime du Droit Commun.
Dette	Passif certain dont l'échéance et le montant sont fixés de façon précise.

Termes	Définitions/ Explications
Engagements financiers	Conformément à l'article 36 du décret n° 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé, par engagements financiers, il y a lieu d'entendre le montant des coûts en investissement, en maintenance et en fonctionnement et, si applicable, des coûts financiers, et des indemnités, compensations et pénalités de toutes sortes réclamées à la Personne Publique au titre d'un quelconque engagement.
Engagements juridiques	Acte par lequel, l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense. L'engagement juridique repose donc sur l'acte par lequel va résulter la charge financière à l'instar de la signature d'un contrat.
Emprunt	Expression comptable de la dette résultant de l'octroi de prêts remboursables à terme. Dans une optique fonctionnelle, les emprunts participent, concurremment avec les capitaux propres, à la couverture des besoins de financement durable de l'établissement.
Etude de faisabilité	Conformément à la loi n° 2015-039 sur le PPP, l'étude de faisabilité désigne l'étude préalable obligatoire pour tout contrat PPP visant à démontrer la faisabilité technique, économique, financière, environnementale, sociale, juridique et administrative du projet sous forme de PPP. L'étude de faisabilité comprend une étude d'impact économique, social et environnemental, et un plan de remédiation éventuelle.
Etude de préfaisabilité	Conformément à la loi n° 2015-039 sur le PPP, l'étude de préfaisabilité désigne l'étude sommaire technique, économique, financière, environnementale, sociale, juridique et administrative réalisée afin d'évaluer l'intérêt potentiel du projet ainsi que la pertinence de la forme de contrat envisagé entre les différentes formes d'approvisionnement public disponibles.
Etude de soutenabilité financière et budgétaire	Conformément à la loi n° 2015-039 sur le PPP, l'étude de soutenabilité financière et budgétaire désigne un ensemble de procédures visant à vérifier la capacité pour la Personne Publique de faire face à l'ensemble des engagements financiers issus du contrat pour l'ensemble de sa durée.
Finances publiques	Les finances publiques ont pour objet l'étude des aspects juridiques, politiques, économiques des recettes et des dépenses des budgets des collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales). La loi de finances constitue le document essentiel en matière de finances publiques.
Impact sur les finances publiques	Conformément au décret n° 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé, impact sur les finances publiques désigne toute décision ou obligation ayant une incidence, chiffrée ou chiffrable à la date de sa survenance, de quelque nature que ce soit sur les recettes, notamment fiscales, et/ou les dépenses, d'une Personne Publique, telle que, notamment, une obligation de payer, une garantie de payer, une exonération, une remise, un différé de paiement, total ou partiel, immédiatement ou à terme, de façon ferme ou conditionnée, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte, durant l'exécution ou au terme, anticipé ou non, d'un Contrat de PPP. Un engagement par une Personne Publique, de payer une indemnité ou une pénalité, déterminée ou déterminable au jour de sa survenance, quelle qu'en soit la cause, est un Impact sur les Finances Publiques.
Matrice des risques	Conformément au décret n° 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé, la Matrice des risques permet d'identifier les risques du Projet et de les répartir entre le partenaire privé et la Personne Publique, d'évaluer leurs impacts (retards, surcoûts...) aux différentes étapes du Projet (conception, construction, financement, exploitation), de répartir leur prise en charge entre la Personne Publique et le ou les partenaire(s) privé(s) devant participer au développement et/ou à l'exploitation du Projet et de proposer des mesures d'atténuation et/ou de contournement et de couverture des risques.
Modèle financier	Le modèle financier est un fichier informatique sous forme de tableur numérique qui, pendant toute la durée du contrat, intègre tous les investissements, les revenus, les coûts, les taxes, ainsi que plusieurs paramètres d'analyse ou d'hypothèses techniques, et l'inflation relative. L'outil intègre aussi les flux de trésorerie nets et disponibles de la société de projet et de l'investisseur en capital.
Passifs éventuels ou conditionnels (Contingent liabilities)	Les passifs éventuels, appelés aussi « passifs conditionnels », « passifs contingents » ou encore « engagements hors bilan » sont des obligations qui ne voient pas le jour, à moins qu'un ou plusieurs événements particuliers se produisent. Le Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) précise que les passifs éventuels consistent : - soit en une obligation potentielle de l'Etat à l'égard de tiers résultant d'événements dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'Etat ; - soit en une obligation de l'Etat à l'égard de tiers dont il n'est pas probable ou certain qu'elle provoquera une sortie de ressources sans contrepartie au moins équivalente attendue de l'Etat.
Passifs éventuels explicites (Explicit contingent liabilities)	Les passifs éventuels explicites désignent des arrangements financiers légaux ou contractuels qui donnent naissance à l'obligation conditionnelle d'effectuer des paiements. L'obligation prend effet si une ou plusieurs conditions stipulées sont remplies.

Termes	Définitions/ Explications
Passifs éventuels implicites	Les passifs éventuels implicites désignent les passifs qui n'ont pas une source légale ou contractuelle, mais qui sont comptabilisés après qu'une condition se réalise ou qu'un certain événement est survenu.
Personne Publique	Conformément à la loi n° 2015-039 sur le partenariat public-privé, la Personne Publique désigne soit l'Etat, soit une collectivité territoriale, soit un établissement public décidant de confier à un tiers la réalisation des missions prévues par le contrat PPP.
PPP ou partenariat Public Privé	Conformément à la loi n° 2015-039 sur le partenariat public-privé, PPP ou partenariat public privé désigne un contrat, quelle que soit sa forme ou sa dénomination, par lequel une Personne Publique, 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 ayant pour objet : • Tout ou partie du financement, d'infrastructures, ouvrages, équipements ou de biens immatériels, nécessaires au service public, ainsi que, • Tout ou partie de leur construction, réhabilitation, transformation, entretien, maintenance, exploitation, ou gestion, avec ou sans délégation de services publics.
Rapport qualité-prix	Il s'agit d'un processus de comparaison des coûts utilisant deux modèles de prestation pour déterminer quelle est la meilleure proposition de valeur. Si le coût du PPP est inférieur au coût d'approvisionnement traditionnel, alors il y a une optimisation des ressources positives en optant pour un projet en utilisant le PPP.
Registre des risques	Le registre des risques est un document utilisé comme un outil de gestion des risques pour identifier les risques potentiels qui pourraient affecter l'exécution d'un projet PPP.
Risque budgétaire (Fiscal risks)	C'est le risque que les entrées fiscales et non-fiscales de l'Etat (c'est-à-dire sa situation financière) diffèrent de celles escomptées. Au niveau le plus général, les risques budgétaires peuvent être définis comme étant tout écart potentiel entre les résultats budgétaires effectifs et attendus.
Résiliation anticipée	Lorsqu'un contrat est résilié avant son terme naturel ou avant son expiration.
Value for money	Analyse du mode de réalisation du projet en PPP démontrant un bilan plus favorable que celui des autres modes de la commande publique. Ce rapport est souvent désigné sous l'acronyme anglais VfM pour Value for Money. Dans le cadre d'un PPP, l'optimisation des ressources peut être testée à deux moments différents dans le cycle du projet : - pendant l'évaluation et la structuration du projet, un test d'optimisation des ressources peut déterminer si le PPP est un mécanisme de passation de marchés qui peut fournir une meilleure optimisation des ressources à l'autorité publique ou une valeur optimale par rapport au mécanisme habituel de passation des marchés publics ; - lors de l'évaluation des offres, un test d'optimisation des ressources peut déterminer si les offres créent une optimisation des ressources (c'est-à-dire la passation du marché sous forme de PPP constitue un avantage pour les contribuables par rapport à un autre mode de la commande publique). Un résultat positif de l'optimisation des ressources ou l'optimisation des ressources attendue du recours à un PPP est le résultat de la combinaison de différents facteurs dont l'efficacité et l'innovation apportées par le secteur privé, le transfert des risques, le service fourni par l'infrastructure et le coût total durant son cycle de vie.
Valeur actuelle Nette (VAN)	La valeur actuelle nette (VAN) est un indicateur financier qui mesure la valeur créée par un investissement et permet donc de juger sa rentabilité. Il s'agit d'un critère déterminant permettant de choisir un projet. Pour valider un choix d'investissement, les flux nets de trésorerie générés par le projet doivent être actualisés à un taux. Ce taux d'actualisation correspond à la rentabilité exigée par l'ensemble des apporteurs de fonds, actionnaires et créanciers financiers.
Viabilité de la dette	La viabilité de la dette est définie comme la capacité d'un Etat à honorer ses obligations de dette sans compromettre la stabilité budgétaire ou augmenter de manière insoutenable le niveau de la dette publique. La dette est considérée comme viable lorsque l'emprunteur est jugé capable de continuer à en assurer le service sans avoir à ajuster dans des proportions irréalistes son revenu et ses dépenses.

INTRODUCTION

Le présent manuel vise à accompagner les départements techniques du Ministère de l'Economie et des Finances dans l'analyse et le contrôle des impacts des projets de type partenariat public privé (ci-après PPP) sur les finances publiques. Il s'adresse aux acteurs concernés en vue de garantir la transparence, la rigueur et la soutenabilité financière à chaque étape du cycle de vie des contrats de PPP.

L'objectif principal de ce manuel est de fournir un cadre opérationnel accessible pour appréhender les enjeux financiers et budgétaires associés aux projets de PPP, en particulier en matière de soutenabilité à court, moyen et long terme. Ce manuel met à disposition des outils, des lignes directrices et des bonnes pratiques afin d'assurer une gestion efficace des engagements financiers découlant des contrats de PPP.

Ce manuel est la matérialisation des dispositions de l'article 7, phase 3 du Décret n°2017-149 du 02 mars 2017 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé lequel prévoit que « le Ministre en charge des Finances élabore et diffuse tout manuel et règles relatives à l'analyse de la soutenabilité financière et budgétaire d'un projet ».

Il s'inscrit dans le cadre d'une approche systématique et cohérente de la gestion des finances publiques, en réponse aux défis posés par la complexité et la longévité des engagements financiers associés aux projets PPP. Les engagements de paiement, qu'ils soient réels ou éventuels, souscrits par la Personne Publique en vertu de contrats de PPP nécessite une attention particulière parce qu'ils ont des répercussions financières pour l'Etat afin d'éviter toute dérive budgétaire.

Un projet d'infrastructures est abordable si les dépenses et les passifs éventuels qu'il implique pour l'Etat peuvent s'inscrire dans le cadre des niveaux actuels de charges et de recettes publiques, et si l'on peut estimer que ces niveaux pourront être maintenus à l'avenir.

Ainsi, afin d'assurer une optimisation de la dépense publique et d'éviter les dépassements budgétaires durant leur durée de vie, il est essentiel que les PPP soient bien intégrés au processus budgétaire, qu'ils soient abordables à la fois d'un point de vue individuel et de portefeuille de projets.

La première partie de ce Manuel, qui du reste est un document complémentaire au Manuel de Gestion des Investissements Publics (GIP), donne un aperçu global du concept d'impacts sur les Finances publiques. La seconde partie est dédiée au processus d'identification et de quantification des engagements générés par les PPP. Une troisième partie traite du processus de contrôle des engagements générés par les PPP. La quatrième partie est consacrée à l'approbation de ces mêmes engagements, tandis que la cinquième partie parle de la budgétisation. Une sixième et dernière partie est réservée au suivi et à la divulgation des engagements générés par les contrats de PPP. Toutefois, pour une meilleure fluidité dans la lecture et la compréhension du présent manuel par rapport au cadre juridique sous-tendant, il sera rappelé certaines grandes lignes du cadre juridique et institutionnel des PPP d'une part, et de la gestion des investissements publics (GIP), d'autre part. Ce document est destiné à être un outil de référence, qui évoluera en fonction des besoins opérationnels et des retours d'expérience des départements techniques impliqués dans la gestion des PPP.

En outre, il faut préciser le périmètre du présent manuel :

- La loi PPP identifie comme Personne Publique soumise à ses prescriptions (i) l'Etat, (ii) les Collectivités Territoriales Décentralisées –CTD, et (iii) les Etablissements Publics. Ce présent manuel s'applique exclusivement aux projets PPP initiés par l'Etat,
- Le dispositif juridique et institutionnel du PPP, comme précédemment présenté, identifie deux acteurs majeurs dans le processus de préparation, d'accompagnement et de contrôle dans la mise en œuvre des projets en mode PPP. Ce présent guide ne traite que les parties qui concernent le Ministère en charge des Finances, spécifiquement dans les aspects contrôle des impacts sur les finances publiques. Par conséquent, ce manuel est élaboré à l'intention des départements techniques du Ministère en charge des Finances dans les compétences générales qui leur ont été attribuées par le Décret en vigueur fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère. Néanmoins, pour accompagner les personnes publiques porteuses de projet dans la réalisation de l'étude de soutenabilité financière et budgétaire, il sera élaboré ultérieurement à leur intention un guide opérationnel spécifique.
- Les interventions du Ministère en charge des Finances en matière de PPP concernent deux aspects distincts mais complémentaires : le traitement des points de finances publiques et la passation des contrats. Le volet passation ne sera pas abordé dans le présent manuel.
- Le présent manuel énonce les lignes directrices des points de contrôle et de traitement des aspects finances publiques ou engagements financiers de l'Etat dans les projets PPP de la phase préparation jusqu'à la phase exploitation et la fin du contrat. Il tient compte également des bonnes pratiques internationales. Ce manuel est conçu pour évoluer en fonction des besoins et des défis rencontrés dans la gestion des projets PPP. Aussi, ce manuel est appelé à être enrichi par des outils opérationnels suivant les aspects spécifiques nécessitant des niveaux de détails plus accrus ou des adaptations fonctionnelles par rapport à l'existant afin de garantir une gestion optimale des engagements financiers liés aux PPP...
- En dernier lieu, pour une mise en œuvre cohérente et efficace, les termes et expressions techniques utilisés dans ce manuel sont définis dans le Glossaire, afin de faciliter leur compréhension et leur application pratique.

PREALABLE

1. RAPPEL DES GRANDES LIGNES DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES PPP

1.1. DÉFINITION

La loi n°2015-039 sur le Partenariat Public Privé définit en son article 2 le contrat de «PPP» ou «partenariat public privé» comme tout contrat, quelle que soit sa forme ou sa dénomination, par lequel une Personne Publique, 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 ayant pour objet : (a) tout ou partie du financement, d'infrastructures, ouvrages, équipements ou de biens immatériels, nécessaires au service public, ainsi que, (b) tout ou partie de leur construction, réhabilitation, transformation, entretien, maintenance, exploitation, ou gestion, avec ou sans délégation de services publics.

1.2. LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL

Le cadre institutionnel des PPP est placé sous l'autorité du Président de la République. Il comprend un Comité National PPP, une Unité PPP ainsi que des correspondants PPP nommés au sein de chaque administration de l'Etat, des établissements publics ou des collectivités territoriales concernés par un ou plusieurs projets PPP.

L'organe de contrôle de la passation des contrats, le Ministère en charge des finances et les autorités de régulation sectorielle interviennent chacun en ce qui les concerne dans le contrôle de la passation des contrats de PPP, l'évaluation de la soutenabilité financière et budgétaire des projets présentés, et la régulation sectorielle des PPP.

Ledit cadre identifie et différencie ainsi les Organes publics à compétences spéciales créés par la loi des Organes publics à compétences générales préexistants à la loi :

Tableau 1 : Les organes publics dédiés au PPP

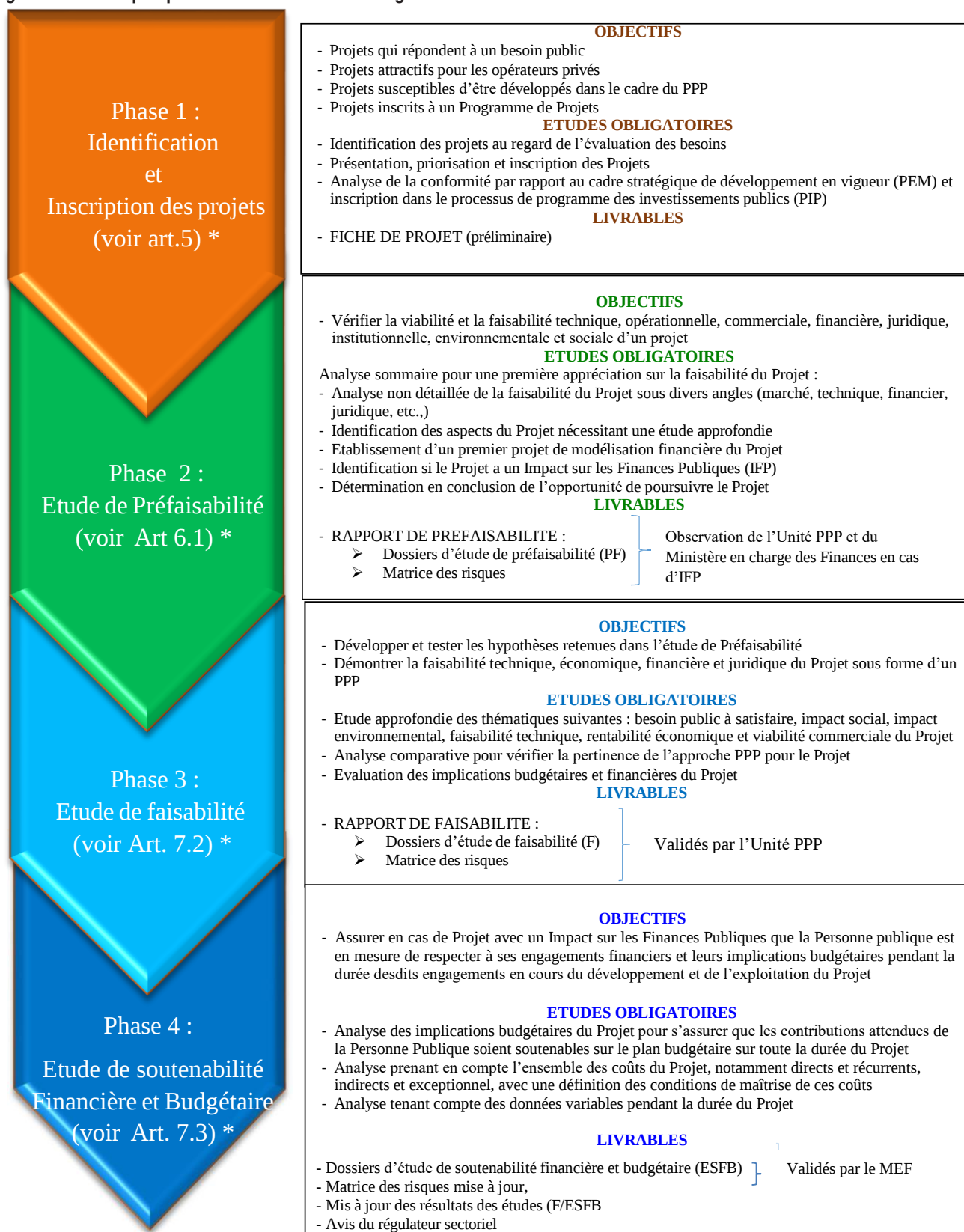
Organes publics à compétences spéciales créés par la loi	Organes publics à compétences générales préexistants à la loi
• le Comité National PPP, sous l'autorité du Président de la République dont la mission est la définition de l'orientation stratégique à donner au programme des PPP • l'Unité PPP, sous l'autorité du Secrétaire Général de la Présidence de la République, dont les missions sont généralement : l'assistance et le conseil au Comité National PPP, l'assistance à la Personne Publique porteuse de projet durant tout le processus, le contrôle des études de préféabilité et de faisabilité, et la promotion du PPP • le Correspondant PPP, nommé au sein de chaque administration de l'Etat, des établissements publics ou des collectivités territoriales, et qui est l'entité de liaison entre la Personne Publique dont il est membre et l'Unité PPP dans le mécanisme des projets PPP • la Cellule PPP, qui est une cellule de projets chargée de la gestion d'un Projet depuis son identification jusqu'à la conclusion et le suivi du Contrat de PPP. Elle est ainsi composée des agents de la Personne Publique.	• le Ministère en charge des finances, dans sa mission générale de gestion des finances publiques et comprenant en son sein tout département technique dans leur domaine de compétence générale respective et la Direction de la Promotion du Partenariat Public Privé (DP3P) pour ses compétences spécifiques en matière de PPP • la Commission d'Appel d'Offres des PPP (CAO PPP), • l'Organe chargé du Contrôle des Marchés Publics, rattaché au Ministère de l'Économie et des Finances (la Commission Nationale des Marchés-CNM), dont la mission est le contrôle des procédures de passation du contrat PPP • les régulateurs sectoriels, dont la mission est l'intégration du processus PPP dans les mécanismes de régulation sectorielle existante

1.3. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE GOUVERNANCE DES PPP

• Des Etudes

Le cadre juridique et institutionnel des PPP préconise la réalisation de la procédure préparatoire des projets PPP (Identification-inscription des projets et étude de préféabilité) et la réalisation des études obligatoires de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire :

Figure 1 : Les étapes préalables et les études obligatoires du mécanisme PPP



* Décret n°2017-149 portant application de la Loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public-Privé relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats PPP

La violation des dispositions sur les études obligatoires de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire est une des conditions de nullité des contrats de PPP.

• De la passation des contrats de PPP

La passation des PPP, respecte les principes généraux suivant :

- le principe de la **liberté d'accès** à la commande publique,
- le principe de l'**égalité de traitement** des candidats,
- le principe de la **transparence des procédures**.

La violation des dispositions sur la passation est une des conditions de nullité des contrats de PPP.

• Des diligences spécifiques à réaliser dans le processus PPP

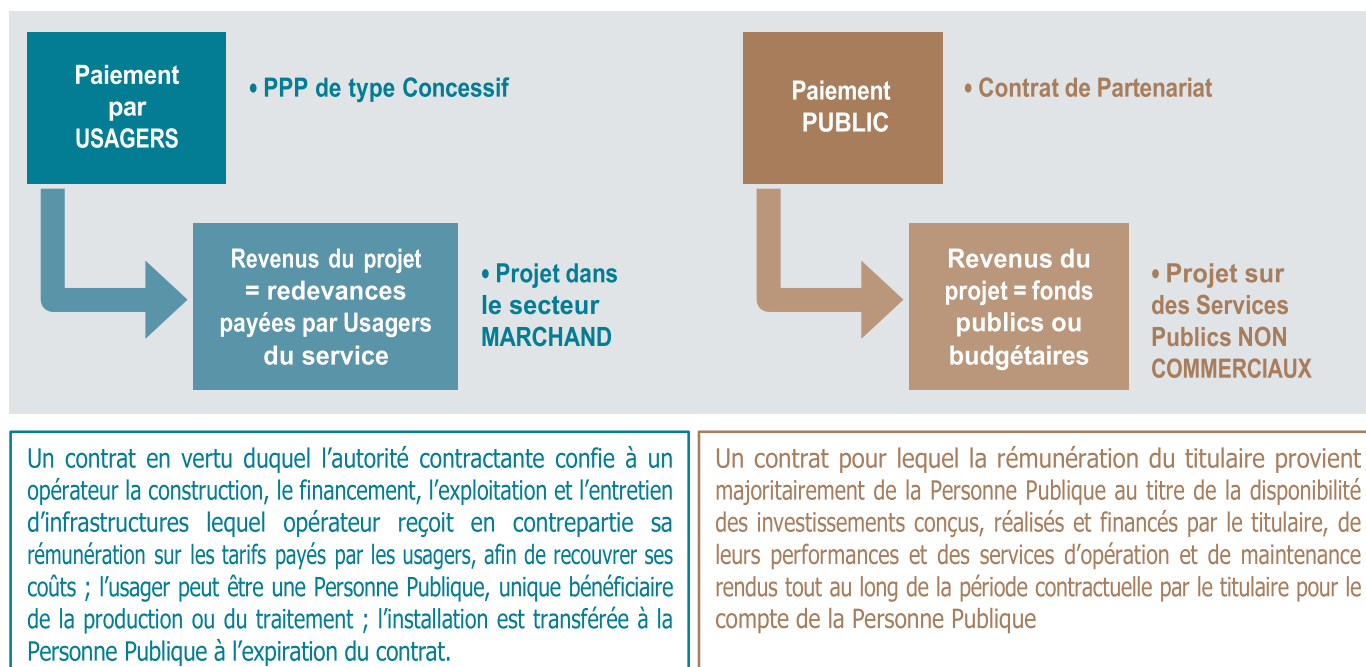
Des points d'attention particulière sont préconisés par le cadre juridique et institutionnel des PPP :

- La gestion prudente, raisonnée, optimale et contrôlée des deniers publics passant par une optimisation de la dépense publique dans (i) l'identification des Projets, (ii) les choix contractuels et financiers de développement des Projets et (iii) le suivi rigoureux de la mise en œuvre des Contrats de PPP.
- L'utilisation de manière transparente de la procédure budgétaire pour réduire au minimum les risques budgétaires des Contrats de PPP et assurer l'intégrité de la procédure de passation du Contrat de PPP.
- L'équilibre économique et financier du Contrat de PPP.
- L'allocation raisonnée entre les parties au Contrat de PPP des risques attachés au Projet en fonction, d'une part, de la capacité de chaque partie à anticiper, réduire et gérer ces risques, d'autre part, des bénéfices générés par le Projet pour chaque partie.
- La préservation du service public ou de l'intérêt général pour la satisfaction duquel le Projet a été identifié et le Contrat de PPP a été conclu, passant notamment par (i) une définition précise des Objectifs de performance devant être atteints par le Titulaire et (ii) une définition des critères et des moyens de contrôle de l'atteinte des Objectifs de performance.

1.4. LES GRANDS TYPES DE CONTRAT

- La Loi sur les PPP couvre deux grands types de structuration contractuelle, généralement classifiée comme des PPP dans le jargon international : (i) le contrat PPP de type concessif, et (ii) le contrat de partenariat ou PPP à paiement public. Le contrat de type concessif englobe le contrat de concession, le contrat de type CET/Construction-Exploitation-Transfert /BOT et le contrat d'affermage sous certaines conditions :

Figure 2 : Les grands types de contrat du mécanisme PPP (PPP de type Concessif vs PPP de type Contrat de Partenariat)



En fonction de l'équilibre économique et financier du projet, des paiements publics ou des engagements publics peuvent compléter le financement des investissements ou l'exploitation, et ce à titre de complément de revenus ou de couverture.

Les points de différence entre les PPP de type concessif et les contrats de partenariat (voir tableau 2) expliquent la distinction dans le traitement, le contrôle et le suivi budgétaire, comptable et statistique des projets PPP :

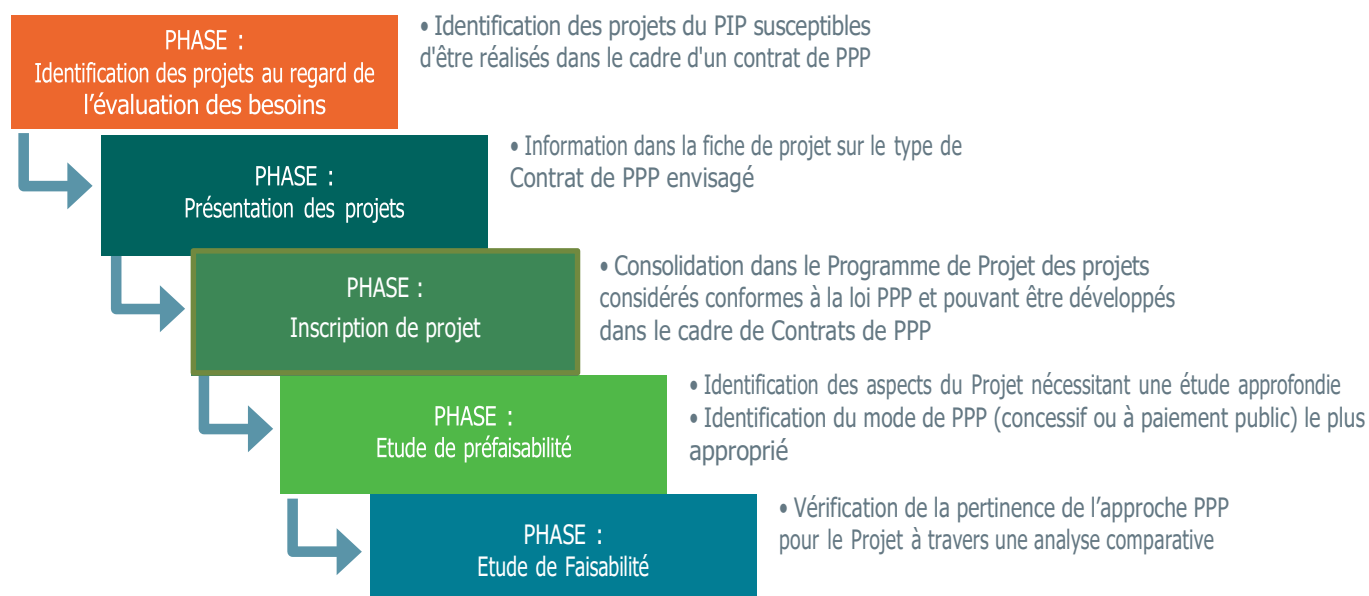
Tableau 2 : Analyse comparative des enjeux de chaque type de contrat

Description	PPP de type concessif	Contrats de partenariat
Caractéristiques des contributions financières de l'Etat	Suivant l'équilibre du modèle financier, les apports de l'Etat : • Peuvent être récurrents ou non récurrents • Peuvent varier ou être figés suivant chaque échéance	Les apports de l'Etat sont : • Récurrents et avec une périodicité figée • Fixes mais peuvent être soumis à des critères d'indexation périodique ↳ d'où le concept de « Loyer » pour qualifier les paiements périodiques de l'Etat au bénéfice du partenaire privé
Composante et nature des engagements directs budgétisés au niveau de la Personne Publique Etat	Variable suivant les enjeux des interventions : • Subvention d'investissement • Subvention de fonctionnement • Apport en nature de bien, etc...	Composante des loyers : • Amortissement de dette • Prise en charge des coûts de service et de maintenance • Prise en charge des coûts relatifs au gros entretien et renouvellement • Prise en charge des frais de gestion de la société de projet
Appréciation de la notion de soutenabilité budgétaire	Processus s'analysant en plusieurs étapes : • Capacité du projet à générer des recettes suffisantes pour couvrir ses coûts • Appréciation dans quelle mesure la Personne Publique peut être appelée à contribuer à l'équilibre financier et à la rentabilité du projet • Une fois la participation de la Personne Publique actée et confirmée, dans quelle mesure elle peut faire face aux obligations annuelles et pluriannuelles découlant du contrat, dans le cadre de sa programmation budgétaire annuelle et pluriannuelle.	Capacité du contractant public à faire face, tout au long du contrat, aux paiements des loyers qui en découlent

Ainsi, le type de contrat peut déterminer les engagements de l'Etat dans les projets PPP, et par conséquent, les diligences nécessaires en matière d'analyse de l'abordabilité et de la soutenabilité budgétaire.

Dans le processus PPP, il est important de préciser que la faisabilité (ou l'éligibilité) du mode PPP, ainsi que la détermination du type de contrat approprié, ne sont validés qu'à la phase de l'Etude de faisabilité, suivant les étapes itératives (figure 3) suivantes :

Figure 3 : Processus aboutissant à la faisabilité en mode PPP d'un projet d'investissement public



1.5. LE PHASAGE DES PROJETS PPP

Le cadre juridique et institutionnel des PPP prévoit les phases obligatoires suivantes :

Figure 4 : Phasage des projets PPP



1.6. L'ANCRAGE JURIDIQUE DU MANUEL D'ÉVALUATION

Outre les référentiels juridiques qui lui sont propres, notamment la loi n°2015 -039 sur le Partenariat Public Privé et ses deux principaux décrets d'application (Décret n°2017-149 sur la passation des contrats PPP et le Décret n°2017-150 relatif au cadre institutionnel), les référentiels juridiques de base en vigueur relatifs à la gestion des finances publiques et leurs textes subséquents lui sont applicables ; le mécanisme PPP étant un mode d'exécution du Programme d'Investissement Public. La figure suivante résume l'ancrage juridique du manuel d'évaluation des impacts sur les finances publiques des engagements générés par les projets de partenariat public privé initié par la Personne Publique Etat :

Figure 5 : Ancrage juridique du manuel d'évaluation des impacts sur les finances publiques des engagements générés par les projets de PPP initiés par la Personne Publique Etat (PPP/ Etat)



Article 8.6.1. Autorisation de signature du Contrat de PPP : Avant toute signature du Contrat de PPP, si le Contrat de PPP entraîne un Impact sur les Finances Publiques, la Personne Publique saisit le ministre en charge des finances pour avis favorable préalable.

Article 8.6.2. Bouclage financier et signature du Contrat de PPP : Si le Contrat de PPP a un Impact sur les Finances Publiques, conformément à l'article 9 de la loi n°2015-039 du 3 février 2016, il est obligatoirement transmis, à peine de nullité, au ministre des finances pour avis favorable préalable avant signature par la Personne Publique et le Titulaire ou l'Attributaire au nom et pour le compte du Titulaire.

Article 34. Modifications du Contrat de PPP : Toute modification du Contrat de PPP est portée à la connaissance de l'Unité PPP et du ministre en charge des finances avant sa réalisation et est subordonnée à l'accord préalable du ministre en charge des finances en cas d'Impact sur les Finances Publiques conformément à l'article 9 de la loi n°2015-039 du 3 février 2016.

2. RAPPEL DES GRANDES LIGNES DES DISPOSITIONS DU DÉCRET PORTANT GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS - DÉCRET GIP

2.1. LES ACTEURS

Tableau 3 : Les acteurs de la Gestion des Investissements Publics

Identification	Étapes d'intervention
La Présidence de la République	• De la Stratégie de GIP • De la Coordination des réformes • De la Coordination et du suivi des financements et des investissements, spécifiquement de la sélection et de la priorisation des nouveaux projets • Des orientations stratégiques et de la politique en matière de PPP • Des orientations générales du processus PPP
La Primature	• Arbitrage des PIP • Dépôt du PLF au Parlement • Suivi de l'ensemble de l'exécution des Investissements publics
Le Conseil des Ministres	• Validation finale des PIP à intégrer dans les projets de Loi des Finances
Le Parlement	• Vote et adoption des Lois de Finances
Les Ministères	• Conception –proposition des projets • Gestion et exécution des projets
Le Ministère en charge de l'Économie	• Identification des projets • Évaluation préalable des projets • Suivi des projets
Le Ministère en charge des Finances	• Programmation et budgétisation • Exécution et suivi • Traitements spécifiques des projets sur financement extérieur • Traitement spécifiques des projets en mode PPP suivant les prescriptions du cadre juridique PPP et notamment sur les points de finances publiques • Procédures et fiscalité douanières • Fiscalités des projets • Contrôle à priori et à postériori • Comptabilisation des actifs générés par les projets

2.2. LE PROCESSUS

La gestion des Investissements public est régie par des mécanismes communs et des procédures spécifiques suivant le mode de financement que ce soit sur RPI, sur Financements extérieurs ou dans le cadre d'un PPP (Art 14 décret GIP). Les mécanismes communs prescrits par le Décret GIP sont :

- L'identification (Articles 15 à 17 du Décret GIP)
- L'Évaluation préalable (Articles 18 à 20 du Décret GIP)
- La Sélection (Articles 21 à 24 du Décret GIP)
- La Programmation pluriannuelle et de la budgétisation (Articles 25 à 34 du Décret GIP)
- L'exécution (Articles 35 à 42 du Décret GIP)
- Le Suivi (Articles 43 à 49 du Décret GIP)
- La Comptabilisation matière (Article 50 du Décret GIP)
- L'Audit et le Contrôle (Articles 51 à 53 du Décret GIP)
- L'évaluation postérieure (Article 54 du Décret GIP)

2.3. SPÉCIFICITÉS DE LA GESTION DES PROJETS PPP PAR RAPPORT À LA GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS STANDARDS

Le mécanisme PPP est l'une des modalités d'exécution des projets du Programme d'investissements publics (PIP), au même titre que le financement par ressources propres internes, les emprunts extérieurs et les subventions pour la mise en œuvre des Projets d'infrastructures du Gouvernement et ce de par l'objet des activités qui portent sur des infrastructures publiques et au vu de la finalité de ces activités qui est l'amélioration des services publics. Toutefois, le mécanisme PPP présente des spécificités qui le différencie des autres modes d'exécution classiques, notamment :

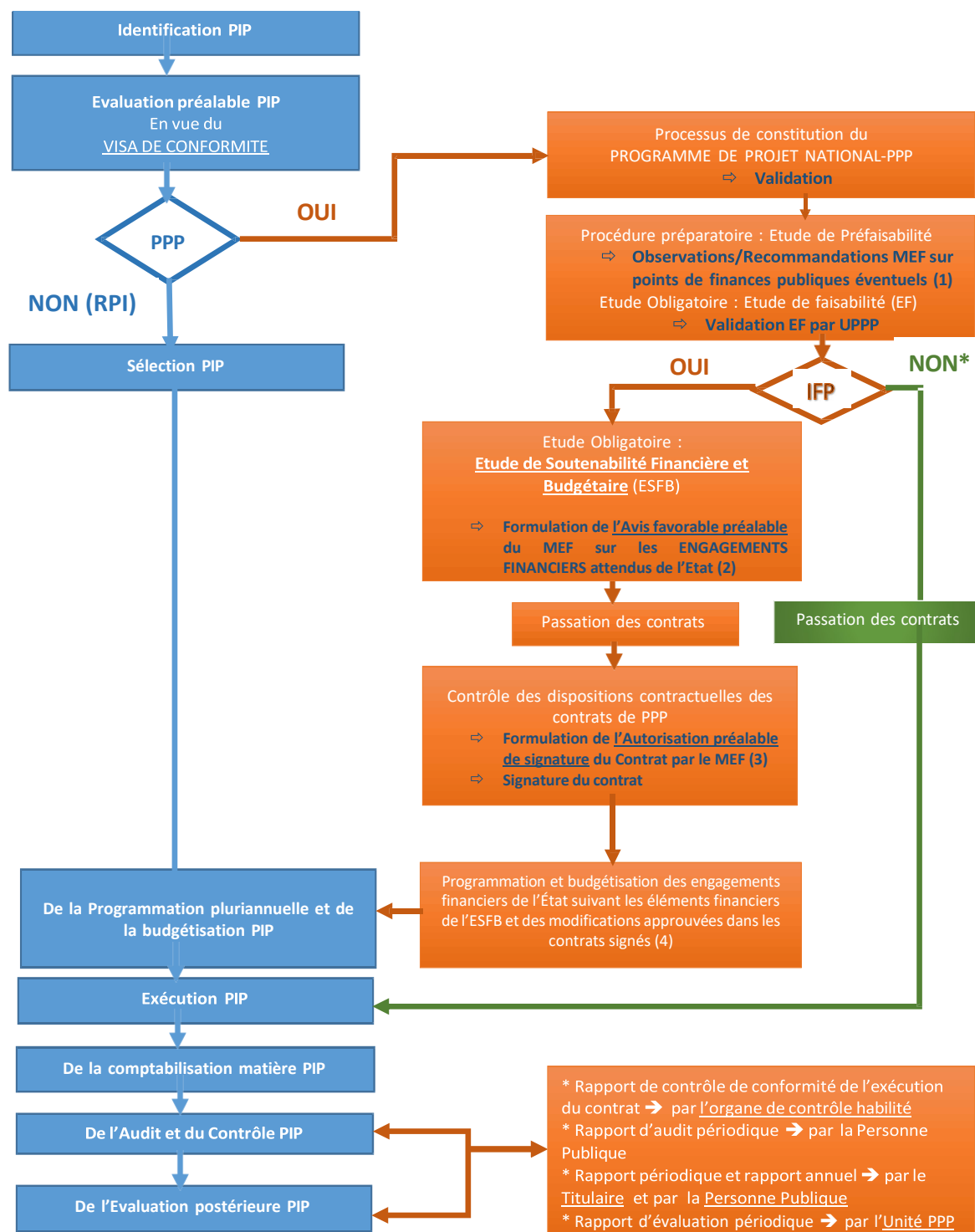
- **Le financement** : les fonds publics sont en concurrence avec d'autres sources de financement, telles que les investisseurs institutionnels, les institutions bancaires et financières nationales et internationales ainsi que le secteur privé tant national qu'international ;
- **La durée contractuelle** : un projet PPP a généralement une durée de vie à moyen et long terme, déterminée en fonction de l'amortissement comptable des biens/infrastructures ou de l'amortissement financier des ressources financières du projet.
- **Le montage juridique du contrat et la répartition des responsabilités des acteurs** : le contrat PPP est structuré de manière à optimiser le partage des risques entre les acteurs impliqués, tout en assurant la sécurisation de l'exécution des engagements contractuels.

Concrètement, ces particularités sont reflétées dans plusieurs éléments clés :

- La formalisation de la constitution d'une banque des projets PPP : un Programme de projet PPP, accompagné - d'un processus spécifique pour sa mise en place.
- L'exigence d'études préalables de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire : ces études sont obligatoires dans le processus de préparation des projets en mode PPP.
- L'obtention d'avis favorable préalable du MEF sur les engagements financiers de l'Etat : cet avis est requis avant le lancement de la procédure de passation des contrats PPP.
- L'obtention de l'autorisation favorable préalable du MEF avant la signature des contrats de PPP : il est impératif d'obtenir l'autorisation avant le bouclage commercial et bouclage financier
- Des mécanismes spécifiques de suivi des projets post signature : pour assurer le bon déroulement des projets après leur signature.

Les projets PPP font partie intégrante du Programme d'Investissement Public (PIP). Par conséquent, le processus PPP est pris en compte dans les dispositions du Décret GIP. Ainsi, le manuel d'évaluation des impacts sur les finances publiques des engagements générés par les projets PPP initiés par la Personne Publique Etat constitue un document complémentaire au Manuel de Gestion des Investissements Publics (GIP). La figure suivante présente la schématisation du processus PIP et PPP suivant le Décret GIP et le cadre juridique du PPP :

Figure 6 : Schématisation du processus PIP et PPP suivant le Décret GIP et le cadre juridique du PPP



Remarques :

1. IFP : Impacts sur les Finances Publiques

2. * **Extrait décret 2017-150 : Article 25. Mission de contrôle des Impacts sur les Finances Publiques** *En l'absence de toute saisine par une Personne Publique, le ministre en charge des finances peut s'autosaisir de tout Projet dont il a connaissance pour vérifier son Impact sur les Finances Publiques et fournir toute recommandation à la Personne Publique dans la conduite de son Etude de soutenabilité financière et budgétaire. En cas d'auto-saisine, la Personne Publique répond à toute demande d'information que lui adresse le ministre en charge des finances.*

Pour les projets mis en œuvre suivant le mécanisme PPP, l'année d'obtention du visa de conformité peut être ne pas coïncider avec l'année de budgétisation des apports financiers de l'Etat. Ce décalage résulte de la durée des procédures préparatoires et des études obligatoires, qui peuvent être très longues et aller au-delà d'une année, et en fonction de la complexité du projet.

I. APERÇU GÉNÉRAL DU CONCEPT D'IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. TYPOLOGIE D'IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Tout contrat de PPP ayant un impact sur les finances publiques doit obligatoirement, sous peine de nullité, que sa validité soit subordonnée à l'autorisation du Ministre en charge des finances.

Conformément au décret n° 2017-149 portant modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat public-privé en son article 34. « Modifications du Contrat de PPP » l'impact sur les Finances Publiques se définit, comme :

« Toute décision ou obligation ayant une incidence, chiffrée ou chiffrable à la date de sa survenance, de quelle que nature que ce soit sur les recettes, notamment fiscales, et/ou les dépenses, d'une *Personne Publique*, telle que, notamment, une obligation de payer, une garantie de payer, une exonération, une remise, un différé de paiement, total ou partiel, immédiatement ou à terme, de façon ferme ou conditionnée, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte, durant l'exécution ou au terme, anticipé ou non, d'un Contrat de PPP. Un engagement par une *Personne Publique* de payer une indemnité ou une pénalité, déterminée ou déterminable au jour de sa survenance, quelle qu'en soit la cause ».

Selon cette définition, les impacts sur les finances publiques induits par un contrat PPP peuvent être regroupés en deux grandes catégories : **les impacts sur les recettes et les impacts sur les dépenses** du budget de l'Etat.

1.1. IMPACTS SUR LES RECETTES

Les impacts sur les recettes concernent principalement les recettes fiscales et douanières. Ils se traduisent, par une augmentation ou une diminution des impôts, ainsi que des droits et taxes internes et/ou des droits et taxes sur le commerce extérieur, qui sont enregistrés dans le Budget de l'Etat, par suite de la mise en œuvre du projet PPP.

Le tableau ci-après présente les sources de ces impacts sur recettes, identifiées tout au long du cycle de vie du Projet, à savoir durant sa mise en œuvre (phase de démarrage), son exploitation et jusqu'à sa fin.

La liste présentée ci-dessous est indicative et ne se prétend pas être exhaustive.

Tableau 4 : Les impacts sur les recettes fiscales et douanières

IMPACTS SUR LES RECETTES	
PHASE DE DEMARRAGE	PHASE D'EXPLOITATION
• Elargissement de la base fiscale-assiette fiscale- activités/ opérations taxables • Accord des avantages fiscaux, notamment sous forme d'exonération, de taux réduit, de réduction, de déduction ou d'abattement, de remise, de différé de paiement, total ou partiel, immédiat ou à terme, ferme ou conditionnel, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte. • Prise en charge des contreparties nationales DTI • Enjeux spécifiques du traitement de la TVA	• Elargissement de la base fiscale-assiette fiscale- activités/ opérations taxables • Accord des avantages fiscaux, notamment sous forme d'exonération, de taux réduit, de réduction, de déduction ou d'abattement, de remise, de différé de paiement, total ou partiel, immédiat ou à terme, ferme ou conditionnel, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte. • Prise en charge des contreparties nationales TVA-DTI

Bien que le contrôle des impacts sur les recettes s'intéresse en premier lieu aux recettes fiscales et douanières, selon la définition retenue, il est également important de contrôler les impacts sur les recettes non fiscales. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble du projet PPP en ce qui concerne les recettes budgétaires. Ces impacts se traduisent par :

- une augmentation de recettes non fiscales, résultant du paiement de dividendes par la société de projet en cas de participation au capital, ou des droits et royalties divers
- une diminution de recettes budgétaires non fiscales, due à l'affectation directe de certaines recettes à la société de projet.

1.2. IMPACTS SUR LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Les impacts sur dépenses se traduisent par une augmentation des dépenses qui sont enregistrées sur le Budget de l'Etat.

Cette augmentation sur la rubrique dépense fait surtout suite aux engagements financiers, souscrits par la Personne Publique dans le cadre du contrat de PPP.

Selon le décret n° 2017-149 en son article 36 « Seuils maximum d'engagements financiers » : « (...) Par engagements financiers, il y a lieu d'entendre le montant des coûts en investissement, en maintenance et en fonctionnement et des indemnités, compensations et pénalités de toutes sortes réclamées à la Personne Publique au titre d'un quelconque engagement ».

En d'autres termes, ces engagements financiers peuvent prendre la forme de paiements constituant tout ou partie de la rémunération de l'entité privée, un moyen de partage des risques, ou résulter d'une combinaison de ces deux méthodes.

Les engagements financiers de la Personne Publique au titre d'un projet PPP, ayant un impact sur les finances publiques, peuvent être classés en deux catégories :

- **Les engagements budgétaires (passif réel) :** Il s'agit des paiements qui sont connus à l'avance, et que la Personne Publique est tenue d'honorer si le projet de PPP se matérialise. Ces paiements ne dépendent pas de la survenance d'un événement futur incertain, et font l'objet d'une allocation budgétaire ferme.
- **Les engagements hors bilan / conditionnels (passif conditionnel / éventuel) :** ces engagements de paiement seront effectués par la Personne Publique, uniquement à la survenance de circonstances spécifiques. Leur montant est déterminé ou déterminable lorsque lesdites circonstance se réalisent. Ils peuvent faire l'objet ou non d'une allocation budgétaire ferme, en fonction de leur quantifiabilité. Cependant, ils font principalement l'objet d'informations spécifiques, qui sont fournies en marge des tableaux de répartition des allocations budgétaires.

Il convient de préciser que les engagements financiers traités dans le présent manuel sont de nature « explicites », c'est-à-dire qu'ils proviennent directement des obligations contractuelles spécifiques stipulées dans le contrat de partenariat public-privé (ou d'autres obligations définies par la loi), que la Personne Publique est tenue de respecter.

Suivant le classement des engagements financiers ci-dessus, les impacts sur les finances publiques peuvent être également catégorisés en deux groupes :

- **Impacts directs :** il s'agit des décaissements fermes, non sujets à des conditions d'exécution, effectués par la Personne Publique. Ces décaissements peuvent être non récurrents (effectués une seule fois) ou récurrents (répétés régulièrement), selon le montage financier du projet.
- **Impacts éventuels :** ces décaissements effectués par la Personne Publique sont conditionnés par la survenance de conditions particulières (souvent liées aux risques associés au projet).

Il convient de noter que des **impacts indirects** peuvent être également relevés dans le cadre d'un projet PPP, notamment lorsque la Personne Publique est tenue de prendre en charge des investissements connexes ou annexes au projet PPP principal. Par exemple, dans le cadre d'un projet PPP de production d'énergie, la Personne Publique pourrait amener à réaliser des investissements (comme la construction des lignes de transport) pour acheminer l'énergie produite vers le site de distribution.

Tout comme pour les impacts sur les recettes, les sources des impacts sur dépenses relevées pendant toute la durée de vie du projet sont présentées dans le tableau ci-après.

Cette liste est fournie à titre indicative et ne se veut être exhaustive.

Tableau 5 : Les impacts sur les dépenses budgétaires

IMPACTS SUR DEPENSES		
	PHASE DE DEMARRAGE	PHASE D'EXPLOITATION
DIRECTS	Participation de la Personne Publique au financement du coût d'investissement (CAPEX initial) : • Prise en charge d'une partie des investissements du projet dans le PIP, à titre de subvention en investissement initial (dont les versements peuvent être échelonnés tout au long de la phase de construction ou proportionnellement aux investissements en capital). • Prise en charge de la contrepartie nationale dans le PIP (TVA/DTI) Apport en fonds propres à la société de projet (part dans le capital social)	Participation de la Personne Publique au financement du coût d'exploitation (OPEX sur la durée de vie du projet) : • Tous frais d'opération/fonctionnement pris en charge par le crédit de fonctionnement de la Personne Publique ; • Tous frais d'entretien / maintenance ordinaire et/ou extraordinaire (ex : gros entretien de réparation - GER) pris en charge par le crédit de fonctionnement / investissement selon le cas, de la Personne Publique. • Subvention d'exploitation, etc. Contrepartie de la disponibilité de l'infrastructure et la rémunération des services rendus pendant toute la durée du contrat : • Frais de mise à disposition : un paiement ou une subvention versée régulièrement sur toute la durée du projet, habituellement subordonnée à la mise à disposition du service ou de l'actif selon un niveau de qualité défini au contrat. Le versement peut être ajusté à l'aide de primes ou de sanctions en fonction de la performance. • Péages fictifs ou paiements axés sur les résultats : un paiement ou une subvention par unité ou usager de service, (Ex : <i>par kilomètre parcouru sur une route à péage</i>)
EVENTUELS		Indemnités, compensations et pénalités de toutes sortes réclamées à la Personne Publique au titre d'un quelconque engagement : • Garanties sur des variables de risque données (ex : garanties liées à la demande, garantie de taux de changes...) • Clauses d'indemnisation/pénalité (ex : cas de force majeure ...) • Résiliation du contrat • Garantie en couverture de la dette ou autres rehaussements de crédit, etc.
INDIRECTS		Financement des investissements connexes/annexes au projet PPP

2. RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTIES PRENANTES DANS LA GESTION DES IMPACTS SUR LES FINANCES PUBLIQUES DANS LES PROJETS PPP

Le Décret n°2017-150 du 02 mars 2017 relatif au cadre institutionnel des partenariats public-privé prévoit en son article 25 précise que : « Le Ministère en charge des Finances intervient pour toute question entrant dans les champs de ses attributions et notamment en cas d'impact sur les finances publiques dans le cadre d'un projet ».

A cet effet, il « doit donner son avis favorable préalable sur les études de soutenabilité financière et budgétaire ».

Par ailleurs, toute signature d'un contrat de PPP ayant un impact sur les finances publiques est subordonnée à l'autorisation préalable du Ministre en charge des Finances.

Pour parvenir à cette décision finale du Ministre en charge des Finances, chaque département technique concerné est amené à émettre un avis détaillé sur tous les aspects du contrat qui relèvent de ses compétences respectives.

La gestion des impacts sur les finances publiques dans les projets PPP repose sur des règles et disciplines budgétaires rigoureuses et par un cadre juridique et institutionnel solide, parfaitement intégré au processus habituel de la gestion budgétaire.

Les instruments techniques qui sous-tendent la gouvernance des projets PPP sont la modélisation financière et le contrat :

- **La modélisation financière** : Elle consiste à représenter une situation financière à l'aide d'un **modèle mathématique**, en fonction de différents paramètres et hypothèses. Il désigne le **processus** par lequel un agent économique établit des **projections**, notamment de flux financiers, en fonction de différents scénarios.
- **Le contrat** : quel que soit sa forme ou sa désignation, le contrat est l'instrument juridique qui matérialise un accord entre deux ou plusieurs personnes, dans le but de créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations. Les éléments financiers issus de la modélisation financière sont reflétés dans les dispositions contractuelles, soit par des énonciations quantitatives directes, soit par des présentations qualitatives ou indirectes.

L'analyse de la gestion des finances publiques liées aux engagements financiers de l'Etat dans les projets PPP, telle que traitée dans le présent manuel, porte sur les diligences réalisées par chaque département technique du Ministère de l'Economie et des Finances. Cela inclut la prise en compte et le traitement de ces engagements dans la modélisation financière et dans le contrat (ou la rédaction contractuelle). En outre, cette analyse peut également aborder d'autres points systémiques spécifiques, tels que les systèmes d'information, contrôle interne.

Les PPP étant des contrats à long terme, comprenant des obligations directes, éventuels et indirectes pour l'Etat, leur gestion nécessite une coordination et de suivi renforcés. En effet, leur nature contractuelle crée des engagements financiers de long terme à l'Etat, qui perdurent jusqu'à l'échéance du contrat, voire au-delà, afin d'assurer la continuité des services publics après le retrait du partenaire privé de la gestion. Ainsi, les interventions des départements techniques au sein du Ministère en charge des Finances dans l'analyse et l'évaluation des engagements générés par les contrats PPP sont présentées ci-après.

2.1. LA DIRECTION DE LA PROMOTION DU PARTENARIAT PUBLIC - PRIVÉ

- **Accompagner, collaborer et encadrer** les départements techniques dans l'appropriation du concept de PPP lié à chaque domaine spécifique des finances publiques ;
- **Conseiller, assister et orienter** les départements techniques du Ministère dans l'opérationnalisation et l'enrichissement des outils existants ou à créer, à dédier au contrôle des impacts sur les finances publiques générés par les projets PPP ;
- **Assurer la coordination** des interventions de tous les départements techniques du Ministère en charge des finances concernant le contrôle des impacts sur les finances publiques dans les projets PPP. Il est important de noter que les interventions de chaque entité du Ministère peuvent être différentes suivant les étapes du processus ainsi que les enjeux financiers et juridiques de chaque point d'attention. L'objectif est d'optimiser, à la fois dans le temps et sur le fond, les diligences de chaque entité ;
- **Contribuer dans la recherche de l'optimisation, de l'équilibre et de la cohérence des contributions de l'Etat**. A ce titre, la Direction peut impliquer tous les départements techniques dans l'optimisation de la structuration du montage financier et du montage contractuel du projet en étude ;
- **Consolider les avis** des départements techniques ;
- **Soumettre un avis unique sur la soutenabilité financière et budgétaire** de chaque projet PPP au Ministre en charge des finances ;
- **Transmettre à la Personne Publique l'avis préalable** du Ministre en charge des finances sur la soutenabilité financière et budgétaire du projet PPP.

2.2. LA DIRECTION DES ETUDES ET DE LA PROGRAMMATION

- Emet un avis sur la conformité du projet PPP par rapport au cadre stratégique de développement. Cet avis fait référence au processus préalable de revue du PIP dans la phase « Evaluation préalable », car un projet de développement d'infrastructure publique doit d'abord répondre à l'évaluation en tant que PIP avant de confirmer la faisabilité du recours au mode PPP pour sa mise en œuvre ;
- Donne un avis sur l'impact du projet sur le cadrage macro-économique, ainsi que sur les principaux agrégats macroéconomiques à court, moyen et long terme, tels que le taux de croissance économique et la composition du PIB- le taux d'inflation et taux d'investissements.

2.3. LA DIRECTION DU BUDGET

- Évalue le caractère abordable des projets et détermine le montant maximum à imputer dans le budget ;
- Procède aux dotations budgétaires nécessaires pour l'exécution des projets ;
- Crée des provisions pour les passifs éventuels, et établit des règles budgétaires sur l'utilisation des ressources à cet effet ;
- Le cas échéant, incorpore une mise à jour des passifs des projets dans les projections macroéconomiques et budgétaires ;
- Donne un avis sur les impacts des engagements financiers de l'État découlant des transactions des projets sur l'équilibre général de chaque Loi des Finances et sur le déficit budgétaire annuel ;
- Donne un avis sur le respect des différents seuils prévus par la Loi PPP et ses décrets d'application, et la prise en compte dans le cadrage budgétaire annuel pluriannuel (CMBMT/CDMT) des engagements financiers de l'État dans les projets ;
- Divulgue les informations pertinentes sur les engagements budgétaires et passifs conditionnels issus des projets dans la déclaration des risques budgétaires présentée en Annexe de la Loi des Finances ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

2.4. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Plusieurs directions interviennent dans l'analyse et l'évaluation des engagements générés par les contrats PPP au niveau de la Direction Générale du Trésor.

La Direction de la Dette Publique

- Donne un avis sur la faisabilité, la soutenabilité, la programmation des engagements financiers de l'État sous forme de dette et assimilées dans les projets ;
- Évalue et conseille sur les engagements budgétaires des projets, du point de vue de la gestion de la dette publique et des garanties associées ;
- Met à jour, si nécessaire, les estimations d'engagement budgétaires dans la dette et procède à l'analyse de la soutenabilité budgétaire des projets ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

La Direction des Opérations Financières

- Donne un avis sur la conformité de la mise en œuvre du projet à la politique des changes en ce qui concerne les transactions extérieures projetées dans les projets ;
- Emet un avis sur (i) les documents afférents à tous projets de participation de l'Etat dans le capital des sociétés de projets entre autres l'étude de faisabilité, la viabilité financière et le projet de statuts juridiques ; et (ii) la disponibilité de crédits ;
- Veille à ce que toute décision de prise de participation de l'Etat au capital d'une société soit prise en Conseil des Ministres ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

La Direction des Etudes

- Elabore le TOFE (OGT) et les statistiques des Finances Publiques en tenant compte des engagements financiers de l'Etat dans les projets suivant les données et informations qui lui sont parvenues concernant ces projets.

La Direction de la comptabilité publique

- Edicte la réglementation de la comptabilité de la partie publique des transactions/opérations, en vue de la prise en charge en comptabilité générale des transactions liées aux projets ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

2.5. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

- Emet un avis sur les impacts du projet en termes de performance fiscale, notamment les dépenses fiscales et le taux de pression fiscale.
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat et le modèle financier avec les dispositions fiscales en vigueur.

2.6. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES

- Emet un avis sur les impacts du projet au niveau de la performance douanière, notamment le taux de pression fiscale ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

2.7. LA DIRECTION GÉNÉRALE DU CONTRÔLE FINANCIER

- Met en œuvre les dispositions de la loi n°2016-009 relative au contrôle financier spécifiquement concernant le visa des actes à incidences financières (article 4) d'une part, et l'émission d'avis motivé sur les contrats, conventions soumis au Ministre en charge du Budget (article 10), d'autre part ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

2.8. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA COMPTABILITÉ

- Se charge de la normalisation de la comptabilisation des transactions liées au contrat PPP, du côté public et du côté privé ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

2.9. DES AUTRES ORGANES SPÉCIFIQUES INTERNES AU MINISTÈRE

L'Unité de Politique Fiscale

- Évalue les impacts sur les recettes fiscales et douanières pour toute demande d'exonération, de remise, de différé de paiement, total ou partiel, immédiatement ou à terme, de façon ferme ou conditionnée, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte, durant l'exécution ou au terme, anticipé ou non, d'un Contrat de PPP ;
- S'assure de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat et le modèle financier par rapport aux dispositions fiscales en vigueur.

Le Comité sur les risques budgétaires

- Valide la liste des risques budgétaires liées aux projets à déclarer, les impacts budgétaires de ces risques, les mesures de mitigation proposées par chaque département technique concerné par le processus de suivi, ainsi que d'assurer la préparation des rapports sur les risques budgétaires, incluant l'annexe Risque Budgétaire Annexe des projets de loi des finances.

Des organes de contrôle interne et d'audit du Ministère

- Réalisent les missions d'audit et de contrôle interne relatives à des enjeux de finances publiques dans les contrats de PPP et ce au regard de l'amélioration de la gouvernance financière par l'approche par les risques.

La Direction du Système d'Information

- Intègre progressivement les mécaniques de contrôle des projets PPP dans le processus de digitalisation des métiers des Finances Publiques au fur et à mesure de la maturité des traitements au niveau de chaque intervenant

II. IDENTIFICATION ET QUANTIFICATION DES ENGAGEMENTS GÉNÉRÉS PAR LE PPP

La première étape de l'évaluation des impacts sur les finances publiques d'un projet PPP consiste à identifier et à quantifier le coût des engagements directs et passifs conditionnels impliqués par la structure du projet.

L'identification de ces engagements, qu'ils soient directs ou éventuels, est initiée dès l'étude de pré-faisabilité et se poursuit durant l'étude de faisabilité (conduite par la Personne Publique avec l'appui des conseillers et de l'Unité PPP). Cela inclut, entre autres, l'analyse de faisabilité commerciale (technique, financière et juridique) ainsi que l'analyse du rapport qualité-prix (value for money). Cet exercice devient plus précis et complète une fois le contrat PPP rédigé et la structure financière du point de vue public, en termes de répartition des risques et d'exigences budgétaires, finalisée.

1. ENGAGEMENTS DIRECTS

Tel que décrit précédemment, les engagements directs sont des paiements bien définis qui doivent être effectués si le projet de PPP se concrétise bien que la valeur puisse comporter une certaine incertitude. Ces engagements sont spécifiquement décrits dans le contrat PPP négocié et signé par les deux parties.

Au cours de la phase d'évaluation, la valeur de ces engagements directs peut être estimée à partir du modèle financier du projet. Celle-ci est déterminée par les coûts du projet et les recettes générées par le projet (recettes non gouvernementales).

Généralement, la valeur de la contribution budgétaire directe requise correspond à la différence entre le coût du projet (y compris un rendement commercial sur le capital investi) et les recettes attendues de sources non gouvernementales, telles que les frais payés par les usagers.

Par ailleurs, le contrat prévoit une ou plusieurs formules de paiement, nécessitant ainsi des hypothèses pour prévoir les passifs directs tout au long de la durée du contrat. Parmi les variables courantes figurent les projections de la demande, les taux de change et les taux d'inflation.

Il est important de noter que les passifs directs sont des prévisions, et ces dernières doivent être mises à jour annuellement par la Personne Publique pour tenir compte des changements dans les hypothèses clés.

D'après le « Guide de référence des PPP Version 2.0 » de la Banque Mondiale, le coût des engagements directs peut être estimé et mesuré de différentes manières :

- **Paiements estimés chaque année** : cela représente le montant que la Personne Publique s'attend à devoir payer chaque année durant la durée du contrat, en se basant sur les résultats les plus probables du projet.
- **Valeur actualisée nette de paiements** : si la Personne Publique s'engage à effectuer un flux de paiements sur toute la durée du contrat, tels que les frais de mise à disposition, il est souvent utile de calculer la valeur actualisée de ce flux de paiement. Cette mesure reflète la totalité de l'engagement financier du Gouvernement envers le projet. Elle est souvent utilisée pour intégrer le PPP dans les déclarations et analyses financières, comme l'analyse de la viabilité de la dette.

2. ENGAGEMENTS CONDITIONNELS

En raison de l'incertitude liée à la survenance d'événements déclencheurs et à l'ampleur des paiements à effectuer, la mesure des passifs éventuels représente souvent un défi.

Conformément aux pratiques internationales, il existe deux approches possibles :

- **Analyse de scénario** implique de formuler différentes hypothèses sur l'issue de tout événement ou variable ayant une incidence sur la valeur des passifs éventuels, et de calculer le coût en fonction de ces hypothèses. Par exemple, cette analyse peut inclure des scénarios « à la hausse », « à la baisse » et « du pire » pour une variable de risque donnée ou pour une combinaison de variables de risques ;
- **Analyse probabiliste** : approche alternative qui utilise une formule pour définir le comportement des variables affectant la valeur des passifs éventuels. L'analyse probabiliste traite tous les paramètres d'entrée comme des variables qui changent en fonction d'une fonction de distribution de probabilité attribuée. Elle permet également d'estimer une distribution de coûts possibles et de calculer des mesures telles que le coût médian (le plus probable), le coût moyen (moyen) et différents centiles (par exemple, le 90e centile ou la valeur dans laquelle le coût est susceptible de se situer 90 % du temps). Cette approche nécessite beaucoup d'informations sur les variables de risques sous-jacentes.

Néanmoins, en cas de difficultés manifestes dans la quantification de ces engagements, la pratique internationale permet aussi un mécanisme de déclaration, accompagné d'éléments descriptifs plus ou moins détaillés.

Actuellement, dans le cadre de l'analyse de l'impact sur les finances publiques des projets PPP, le Ministère en charge des Finances se limite à l'identification de la nature des différents engagements définis dans les clauses contractuelles, et ce, sur la base de contrats dûment signés.

En ce qui concerne la valorisation de ces engagements, et plus particulièrement les engagements conditionnels, des outils spécifiques doivent encore être développés afin de permettre la réalisation de ce processus.

III. CONTROLE DES ENGAGEMENTS GENERES PAR LES PPP

Dans le processus de contrôle, après avoir estimé le coût des engagements budgétaires du PPP, la Personne Publique doit déterminer si ces engagements sont abordables du point de vue annuel, et responsable sur le plan budgétaire à long et moyen terme. Même si un projet PPP est jugé économiquement viable et structuré de manière à offrir un bon rapport qualité-prix, la Personne Publique doit vérifier si elle est en mesure de souscrire aux engagements budgétaires associés, en tenant compte de ses contraintes budgétaires.

Les points d'attention relatifs aux engagements budgétaires des projets PPP couvrent deux aspects essentiels :

- **L'abordabilité** : cela porte sur l'évaluation de chaque projet de manière individuelle d'une part, et se concentre sur le plafonnement des paiements (flux) annuels au niveau individuel des entités porteuses de projet. La discipline budgétaire sous-tendant s'apprécie au niveau de l'équilibre budgétaire annuel. Plus spécifiquement, cet aspect se traduit dans le cadre juridique des PPP par le contrôle des seuils d'engagement annuel pour chaque entité porteuse de projet.
- **La soutenabilité budgétaire** : cet aspect prend en compte le caractère pluriannuel des contrats, la consolidation des projets au sein d'un portefeuille (stock), et l'impact à long terme sur les finances publiques. L'attention est donc axée sur l'appréciation de la trajectoire des engagements pluriannuels du portefeuille de projets PPP à moyen et long terme. Cette analyse peut, selon le cas, tenir compte de l'enjeu annuel de l'équilibre budgétaire. En outre, il y a lieu de vérifier si cette trajectoire des engagements budgétaires générés par les projets PPP n'entraîne pas d'effet d'éviction sur les autres postes de dépenses de l'Etat, parce qu'ils réduisent l'espace budgétaire à moyen et long terme en gelant les allocations budgétaires pluriannuelles des projets PPP.

Diverses approches existent au niveau international concernant la vérification de l'abordabilité des projets PPP. Toutefois, ces approches sont spécifiques au cadre, aux règles et à la discipline budgétaire de chaque pays. Ci-après, le cadre de contrôle de l'abordabilité des PPP selon le modèle Tunisien.

Tableau 6 : Points d'attention de l'analyse du caractère d'abordabilité des projets PPP selon le modèle Tunisien

Le cadre global	Le plafonnement sur les stocks et les flux des PPP	Le suivi des garanties, passifs éventuels et autres risques budgétaires liés aux PPP	Le suivi d'ensemble du portefeuille des PPP
L'existence d'un cadre d'analyse à long terme pour les projets d'infrastructure, basé sur des considérations macroéconomiques et stratégiques, garantissant ainsi la cohérence entre et avec le cadre stratégique de développement national et les politiques sectorielles.	Le plafonnement des stocks et des flux des engagements en PPP, à travers des règles budgétaires strictes, dans l'optique où le plafonnement des paiements annuels (flux) au titre des PPP contribue à garantir l'abordabilité des projets PPP d'une part, et le plafonnement des portefeuilles (stock) de PPP limite la vulnérabilité de l'Administration publique face aux risques budgétaires d'autre part.	Les garanties et les passifs éventuels sont pris en compte dans les analyses. Les obligations en termes de paiements annuels sont relativement faciles à déterminer dans les contrats, mais il n'en est pas de même pour celles qui résultent du partage de risques, lesquelles peuvent entraîner des passifs éventuels pour l'Etat	L'attention particulière accordée à l'effet des PPP sur la soutenabilité budgétaire s'intéresse au caractère abordable du portefeuille de projet PPP dans sa globalité, ainsi que son impact sur les finances publiques à long terme. Cela inclut l'analyse de la mesure dans laquelle les PPP sont abordables en termes de paiements (flux) induits, mais aussi des enjeux des obligations indirectes qu'ils imposent à l'Etat. L'entité responsable des projections macroéconomiques au sein du Ministère des finances ainsi que les départements de la dette et du budget sont impliqués dans les analyses de sensibilité portant sur ces aspects.

Source : Les partenariats public-privé en Tunisie : Analyse du cadre budgétaire, Volume III, OCDE

Dans le cadre du présent manuel, les deux principales méthodes utilisées pour vérifier l'abordabilité et la soutenabilité des contrats PPP sont :

- L'évaluation de l'impact sur la viabilité de la dette, et
- Le contrôle des engagements PPP par l'instauration de seuils ou de limites d'engagements.

Par ailleurs, d'autres contrôles doivent être effectués afin de compléter le processus de vérification de l'abordabilité des contrats PPP. Ceux-ci concernent principalement la capacité de la Personne Publique à :

- faire face aux engagements générés par une éventuelle prise de participation de l'Etat dans le capital de la société de projet ;
- pallier les manques à gagner résultant des dépenses fiscales, à l'instar d'une éventuelle exonération d'impôts;
- prévenir la capacité d'absorption de l'économie nationale par rapport aux différents flux générés par les grands investissements en PPP.

1. L'EVALUATION DE L'IMPACT SUR LA VIABILITÉ DE LA DETTE

L'analyse de l'impact d'un PPP sur le déficit et la dette publique dépend des règles établies selon les pratiques comptables et la discipline budgétaire que le Gouvernement s'est imposées. Ces pratiques indiquent quand un actif issu d'un PPP doit être enregistré comme un actif public dans les comptes nationaux, et quand les passifs associés doivent, ou non, être reconnus et comptabilisés comme une dette publique.

Dans de nombreux pays, il est constaté que la plupart des actifs liés aux projets PPP sont considérés comme des actifs publics d'un point de vue juridique. En effet, ces actifs sont contrôlés par l'Etat, soit directement, soit indirectement à travers les dispositions contractuelles. Par conséquent, les actifs générés les contrats PPP sont traités comme des investissements publics aux fins du traitement comptable, et doivent être reconnus dans les comptes de l'Etat. En contrepartie, un passif correspondant doit être inscrit. Cela entraînera une augmentation de dette brute dans le bilan de l'Etat, qui devra être intégrée dans le cadre global de contrôle de la dette publique, et aura un impact sur le déficit annuel.

Dans ce cadre, le Ministère en charge des Finances, à travers la Direction en charge de la Dette Publique, examinera, le cas échéant, en collaboration avec d'autres entités du Ministère, telles que la Direction de la Comptabilité Publique et le Conseil Supérieur de la Comptabilité la cohérence du traitement comptable de ces obligations dans le cadre global de la gestion de la dette publique.

Il en résulte que les engagements financiers des PPP peuvent être assimilés à des dettes directes et/ou des dettes contingentes, en fonction de la nature des obligations contractuelles et les modalités du partenariat entre les parties.

Les PPP à paiement public sont généralement considérés comme des dettes publiques pour l'Etat. Cela est dû au fait qu'ils entraînent des engagements financiers similaires à ceux des prêts publics. Les paiements à long terme faits au partenaire privé, appelés « loyers », ressemblent aux remboursements d'emprunts pour des projets d'infrastructures financés par l'Etat.

Ainsi, la Direction de la Dette publique doit évaluer si les engagements financiers directs et conditionnels des projets PPP sont soutenables, dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette publique.

En ce qui concerne les PPP à paiement public, ils sont généralement considérés comme des dettes publiques pour l'Etat. Cela est dû au fait qu'ils créent des engagements financiers similaires aux services de la dette directe. Les paiements à long terme faits au partenaire privé à titre de « loyer » peuvent être comparables aux remboursements d'emprunts du point de vue de l'Etat, qui sont typiques des projets d'infrastructures acquis à travers les marchés publics. Par conséquent, la Direction en charge de la Dette publique doit évaluer la soutenabilité des engagements financiers directs et conditionnels des PPP dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette.

Les engagements conditionnels dans le cadre des PPP ils sont généralement apparentés à des dettes contingentes dans la gestion de la dette publique. Bien qu'ils ne soient pas comptabilisés comme des dettes directes, ils sont inclus dans le calcul de la dette publique consolidée pour évaluer leur impact réel. Cela signifie que le risque potentiel de ces engagements doit être pris en compte dans l'analyse de la viabilité de la dette publique.

La Direction en charge de la dette publique émet un avis sur la faisabilité, la soutenabilité et la programmation des engagements budgétaires de l'Etat sous forme de dettes et assimilées, dans le cadre des projets PPP.

Les garanties prévues par les textes régissant les PPP seront analysées et traitées par les départements compétents.

2. CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS PAR DES SEUILS OU LIMITES D'ENGAGEMENTS PPP

Afin de vérifier l'abordabilité des PPP, des seuils spécifiques sur les engagements financiers souscrits et supportés par une Personne Publique sur crédits budgétaires au titre de Projets PPP sont prévus par la Loi n° 2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public Privé et le Décret 2017-149 du 02 mars 2017 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de Partenariat Public Privé.

L'objectif de ces seuils est de s'assurer que l'exposition globale de la Personne Publique, et in fine de l'Etat, aux coûts et aux risques liés aux PPP demeure dans des limites acceptables.

Le Ministère en charge des Finances, spécifiquement la Direction en charge du Budget (DB), avec le concours de la Direction en charge du PPP, doit contrôler si ces seuils sont bien respectés.

2.1. CONTRÔLE DES ENGAGEMENTS DIRECTS

Dans le cadre du contrôle des engagements directs des PPP, des seuils spécifiques sont instaurés selon le niveau de contrôle et le périmètre du projet à examiner.

Le calcul de ces seuils se base principalement sur les engagements directs générés par le contrat PPP, à travers l'inscription budgétaire accordé à la Personne Publique. Il s'agit donc du contrôle des engagements directs des PPP au sens de « Crédits de Paiement ».

A titre de rappel, selon la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont définis comme suit :

- « Les **autorisations d'engagement (AE)** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées » ;
- « Les **crédits de paiement (CP)** constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagements.

Des outils se basant sur les principes de ces crédits prévus par les lois de finances conformément à la loi organique n° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des Finances ont été élaborés.

Les projections de crédits de paiement d'un contrat PPP sont basées sur les montants des engagements directs définis ci-dessus.

Les projections d'autorisation d'engagement peuvent, selon le cas, se baser uniquement sur les engagements directs, ou inclure une partie des engagements conditionnels, selon la décision des autorités malagasy, notamment le Ministère en charge des finances.

Dans tous les cas, les Autorisations d'Engagement et les Crédits de Paiement sont répartis en deux catégories : (i) catégorie relative aux dépenses d'investissement, et (ii) catégorie relative aux dépenses de fonctionnement, qui incluent les dépenses de financement.

Selon le type de contrat PPP, le contrôle des seuils consiste à :

- S'assurer que, pour un projet PPP à paiement public considéré, la contribution publique n'est pas majoritaire ;
- Vérifier que le montant consolidé des crédits de paiements des différents projets PPP d'une Personne Publique (Ministère sectoriel concerné) respecte les limites d'engagement réglementaires ;
- Estimer le poids du montant des crédits de paiement de tous les ministères gérant des projets PPP, consolidé au niveau de l'Etat.

Il sied de souligner qu'actuellement, il n'existe pas encore de limite réglementaire pour les engagements consolidés au niveau de l'Etat. Pourtant, ce contrôle permettrait d'avoir une vision d'ensemble des engagements directs des programmes PPP de l'Etat central.

Contrôle des engagements pour un projet PPP à paiement public

Pour chaque projet PPP à paiement public, l'objectif du contrôle est de s'assurer, comme susmentionné, que la contribution publique dans le projet PPP ne doit pas être majoritaire.

En effet, conformément l'article 36 du Décret 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de Partenariat Public Privé, intitulé « **Seuils maximum d'engagements financiers** », un projet de PPP à paiement public doit être majoritairement financé par le secteur privé.

En conséquence, la Direction en charge du Budget, en collaboration de la Direction en charge du PPP, doit s'assurer que la contribution de la Personne Publique dans le financement d'un projet de PPP à paiement public n'excède pas **quarante-neuf pour cent (49%) de l'engagement global à financer**.

Pour le calcul de ce seuil, il convient de prendre en compte l'ensemble des contributions de la Personne Publique, tout au long des différents cycles du projet PPP, à savoir son démarrage, son exploitation et sa fin. Ces contributions peuvent être :

- **En numéraire**, sur les crédits budgétaires, comprenant le montant des coûts en investissement, en maintenance, en fonctionnement, ainsi que, si applicable, les coûts financiers, et les indemnités, compensations et pénalités diverses réclamées à la Personne Publique au titre d'un quelconque engagement, et
- **En nature**, évaluée par les parties au contrat de PPP ou par un expert, sur la base de la valeur locative ou marchande de tout bien au domaine public ou privé de la Personne Publique, mis à disposition ou transféré au Titulaire pendant au moins la durée du Projet.

Contrôle des engagements au niveau de la Personne Publique

Pour la deuxième étape du contrôle des seuils, la Direction en charge du Budget, en collaboration avec la Direction en charge du PPP, devra veiller à ce que le montant des engagements directs des différents projets PPP, pour chaque ministère sectoriel concerné, ne dépasse pas les limites spécifiques prévues par les textes réglementaires.

Ainsi, en accord avec l'article 36 « **Seuils maximum d'engagements financiers** » du décret 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de Partenariat Public Privé, la Direction en charge du Budget, avec le soutien de la Direction en charge du PPP, devra vérifier que, pendant une année budgétaire donnée :

- le montant maximum des engagements financiers souscrits et supportés par une Personne Publique sur crédits budgétaires au titre de projets PPP, **ne dépasse pas un montant supérieur à vingt pour cent (20%) du budget annuel** de la Personne Publique.

En d'autres termes, cette limite est vérifiée au niveau des Crédits de Paiements (CP), hors participation de l'Etat au capital. Conformément au décret susmentionné, les crédits de paiements annuels ne doivent pas dépasser, en montant annuel, vingt pour cent (20%) du budget annuel du Ministère.

- Par ailleurs, le montant maximum cumulé des engagements financiers au titre de l'année budgétaire considérée et des trois (03) années budgétaires antérieures, ne doit pas excéder un montant de **trente pour cent (30%) du budget de l'année considérée de la Personne Publique**.

- Soit les Crédits de Paiements (CP), hors participation de l'Etat au capital, cumulés sur l'année en cours et les trois (03) derniers exercices, ne doivent pas dépasser trente pour cent (30%) du budget annuel du Ministère.
- Un modèle de calcul de ces seuils est présenté en Annexe

Par engagements financiers, on entend le montant des coûts en investissements, en maintenance et en fonctionnement, ainsi que, si applicable, les coûts financiers, et les indemnités, compensations et pénalités de toutes sortes réclamées à la Personne Publique au titre d'un quelconque engagement.

Il convient de noter qu'en cas de participation de l'Etat au capital social de la société de projet, les crédits de paiement (CP) à consolider au niveau d'un Ministère sectoriel ne prennent pas en compte cette participation. En effet, celle-ci est gérée directement au niveau du Ministère en charge des Finances, via la Direction en charge des Opérations Financières, et non par le Ministère sectoriel. Par conséquent, ces participations au capital social n'impactent pas le budget de la Personne Publique et feront l'objet d'un contrôle distinct, qui sera détaillé plus loin.

En revanche, il convient de prendre en compte les éventuelles participations des autres personnes publiques dépendant de ce Ministère, telles que les établissements publics.

Pour les contrôles à effectuer, la Direction en charge du budget pourra utiliser les outils développés dans le cadre de l'assistance technique de la Banque Mondiale en 2018, annexés à la présente à savoir :

- L'outil 1 – niveau « Projet » dont l'objectif est d'établir un bilan des différents engagements de l'Etat sur un projet de PPP, et de les présenter à la fois sous l'angle de la dépense (budget) et de l'endettement ainsi que ;
- L'outil 2- niveau « Ministère » dont l'objectif est d'effectuer une consolidation des engagements directs sur les différents projets de PPP gérés par le ministère, et de vérifier le respect des limites d'engagement définies par la réglementation malagasy.

Contrôle des engagements au niveau de l'État

Comme annoncé précédemment, il n'existe actuellement aucune limite réglementaire concernant les engagements consolidés au niveau de l'Etat. Cependant, l'outil 3 – Niveau « Etat » a été élaboré afin de permettre au Ministère en charge des finances d'évaluer le poids de tous les engagements liés aux programmes de PPP.

Ces engagements ont été consolidés et présentés d'une manière similaire à l'outil (« PFRAM », PPP Fiscal Risk Assessment Model), développé par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale.

A cet effet :

- Les CP sont valorisés en comparant les flux financiers de l'Etat avant et après prise en compte du programme de PPP, en ramenant les niveaux de dépense à un pourcentage du PIB, du PIP ou des recettes publiques ;
- Les AE sont valorisés en comparant la dette publique avant et après prise en compte du programme de PPP, en ramenant ce niveau de dette à un pourcentage du PIB ;
- Les engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire (ECNB) sont également comparés en termes de dette publique, ramenée à un pourcentage du PIB.

Il est important de souligner que l'application complète de tous ces outils dépend de la mise en place effective de la Comptabilisation des investissements publics en Autorisations d'Engagement (AE) et Crédits de Paiement (CP).

Il convient également de rappeler les deux concepts clés du mécanisme AE/CP, qui prennent tout leur sens dans le cadre des projets PPP :

- la pertinence et la portée du concept d'« **engagement juridique** », matérialisées par la signature du contrat, dans l'objectif de sécuriser la couverture des obligations financières de l'Etat pendant toute la vie du projet PPP, d'une part ; et
- la subtilité du processus de « report de crédit » dans l'optique de s'assurer que la somme des échéanciers (CP) soit égale au montant total des engagements (AE) à la fin du contrat. Aussi, les décalages dans les exécutions annuelles (CP) ne devraient pas impacter sur les obligations globales de l'Etat formulées dans les contrats (AE), d'autre part.

En conséquence, il est donc essentiel de prêter une attention particulière à l'adoption formelle des AE dans le vote des Lois des finances annuelles. Cela permet de refléter la réalité des engagements juridiques de la Personne Publique dès la signature des contrats à long terme, en particulier les contrats de PPP.

2.2. CONTRÔLE DES PASSIFS ÉVENTUELS

Contrairement aux engagements directs, le contrôle des passifs éventuels n'est pas clairement défini dans les textes actuels. En effet, la réglementation en vigueur ne prévoit ni dispositions spécifiques, ni de directives précises sur la manière de contrôler les passifs éventuels.

Cependant, sur le plan international, on observe l'utilisation d'« indicateurs d'abordabilité », qui sont des estimations exprimées en pourcentage de la dette, du budget et/ou du PIB, selon le cas. Ces indicateurs sont instaurés afin d'évaluer le poids de ces engagements.

Un exemple à suivre est celui du Kenya, dont les pratiques peuvent définir les seuils à appliquer dans ce contexte.

Tableau 7 : Exemple d'indicateurs d'abordabilité

Engagement Fiscal/risque budgétaire	Coût	Indicateur de capacité (Y compris les projections sur la durée du contrat PPP au-delà de l'horizon à moyen terme)
Garanties	• Estimation du paiement annuel, ou paiement moyen attendu • VAN (Cas de base/cas négatifs)	• Coût en pourcentage du ministère ou de l'agence sectorielle et des recettes annuelles nationales/déficit-excédent budgétaire • Coût en pourcentage de la ligne de prévoyance/ligne de réserve • Coût en pourcentage de la dette publique • Coût en pourcentage du PIB
Indemnité de résiliation	• Paiement estimé dans le pire des cas ou paiement moyen attendu • VAN	• Coût en pourcentage du budget national • Coût en pourcentage de la ligne de prévoyance • Coût en pourcentage du PIB
Autre Risque budgétaire	• Paiement estimé dans le pire des cas ou paiement moyen attendu • VAN (Cas de base/cas négatifs)	• Coût en pourcentage du ministère ou de l'agence sectorielle et des recettes annuelles nationales/déficit-excédent budgétaire • Coût en pourcentage de la ligne de prévoyance • Coût en pourcentage du PIB

Source : PPP Fiscal Commitments and contingent Liabilities management (FCCL) framework – Republic of Kenya

Pour procéder au contrôle des engagements, il serait nécessaire que les autorités tranchent sur les indicateurs d'abordabilité à utiliser pour évaluer les passifs éventuels.

Par ailleurs, il serait utile que le Ministère en charge des Finances dispose d'une visibilité plus précise sur les passifs éventuels qui n'ont pas fait l'objet d'une Autorisation d'Engagement. Cela permettrait une application effective et efficace des outils déjà développés.

3. AUTRES POINTS DE CONTRÔLES

3.1. SUR LES PARTICIPATIONS DE L'ETAT DANS LE CAPITAL DE LA SOCIÉTÉ DE PROJET.

Dans le cadre d'un projet PPP, l'Etat pourrait envisager de prendre part dans le capital social de la société de projet. Dans ce cas, les Ministères de tutelle technique concernés doivent collaborer étroitement avec le Ministère en charge des Finances, via le département en charge de la gestion du portefeuille de l'Etat, à savoir la Direction en charge des opérations financières. La gestion de la prise de participation sera ainsi assurée par ce département.

Le contrôle de l'impact sur les finances publiques de cette opération relève de la Direction en charge des opérations financières. Ce contrôle consiste, entre autres, à appliquer les dispositions du décret 2015-849 relatif à l'organisation de la tutelle et de la représentation de l'Etat dans les organes d'administration et de gestion des sociétés à participation de l'Etat. Selon l'article 3 de ce décret, « Tout projet de participation de l'Etat dans le capital d'une société à créer ou déjà créée en activité ou a à fusionner doit avoir l'aval formel de la tutelle financière. Toute participation dans le capital d'une société à créer ou déjà créée en activité ou a à fusionner n'ayant pas eu l'aval formel de la tutelle financière ne peut engager financièrement l'Etat. »

L'article 4 du même Décret stipule que : « Tous les documents y afférents, entre autres, l'étude de faisabilité, la viabilité financière, le projet de décret portant autorisation de participation de l'Etat dans le capital de la société à créer ou à fusionner, le projet de statuts juridiques, les documents financiers de la société doivent avoir l'accord préalable de la tutelle financière ».

Par conséquent, la Direction en charge des opérations financières émet des avis sur :

- la pertinence de la participation, en évaluant sa nécessité pour garantir le financement du projet et son alignement avec les objectifs stratégiques de l'Etat et Politique de gestion du portefeuille de l'Etat,
- la faisabilité, la viabilité financière, le projet de statuts juridiques (droits et obligations conférés par la participation), ainsi que tous documents afférents à la participation de l'Etat. Pour ce faire, les informations relatives à la prise de participation suivantes sont à prendre en considération, sans être exhaustives, le niveau de participation prévu, la projection de la libération du capital social suivant le modèle financier, la programmation budgétaire à court, moyen et à long terme (des participations au capital et des dividendes projetées), l'imbrication avec la gestion de la dette.

Après l'accomplissement des formalités légales à la constitution de la société et à la demande du Ministère de tutelle technique, la Direction en charge des opérations financières procède à l'inscription budgétaire dans la Loi des Finances et à la réalisation de la libération de la part de l'Etat dans le capital de la société.

3.2. SUR LA PERFORMANCE FISCALE ET LES DÉPENSES FISCALES

Un projet PPP représente une source importante de recettes budgétaires, compte tenu de l'étendu des activités créées directement et indirectement pour la réalisation de son objet, de l'importance des revenus distribués à tous les acteurs, de la valeur économique ajoutée par le projet, et surtout de la durée longue du contrat assurant ainsi une stabilité durable des revenus fiscaux attendus liés. De surcroît, la performance fiscale sera renforcée par la mise en œuvre de projet PPP. Il est donc essentiel d'intégrer la gestion des PPP dans le processus de programmation des performances fiscales et douanières. A noter que le régime du droit commun est celui applicable à Madagascar en matière de PPP.

Néanmoins, des exonérations fiscales, incitations fiscales et/ou de prise en charge de contreparties nationales prévues par le Code des impôts peuvent être accordées selon le secteur concerné. Aussi, un contrôle rigoureux est nécessaire afin de garantir une utilisation optimale des ressources publiques et de maximiser les retombées des investissements. En collaboration avec l'Unité de Politique Fiscale, la Direction Générale des impôts et la Direction Générale des Douanes analysent et contrôlent si les dépenses fiscales sont soutenables par rapport à la politique et à la stratégie fiscales douanières. Elles effectuent également un contrôle de la conformité de ces opérations avec le cadre juridique en vigueur.

3.3. SUR LA CAPACITÉ D'ABSORPTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE

Le contrôle de la capacité d'absorption de l'économie nationale des projets PPP consiste à évaluer, dans quelle mesure, l'économie du pays peut supporter et couvrir les investissements des PPP, les flux financiers de contrepartie et rattachés et les transactions des opérations du secteur réel y afférents.

La Direction en charge des Etudes et de la Programmation procédera au contrôle de l'impact du projet sur le cadrage macro-économique et sur les agrégats macro-économiques à court, moyen et long terme, tels que le PIB et taux de croissance du PIB, taux d'inflation, etc. Elle procédera ainsi au traitement et à l'intégration dans l'analyse macro/micro-économique et la programmation économique pluriannuelle les chocs macro et micro économiques découlant des projets PPP.

En outre, les statistiques des finances publiques élaborées au niveau de la Direction des Etudes auprès de la Direction Générale du Trésor devront aussi prendre en compte les impacts économiques liés aux projets PPP.

IV. APPROBATION DES ENGAGEMENTS GÉNÉRÉS PAR LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE

L'approbation des engagements directs et passifs éventuels des PPP résulte du processus de contrôle, développé précédemment.

A ce stade, chaque département technique du Ministère en charge des Finances est appelé à émettre des avis par rapport à leur domaine d'intervention respectif. Ces avis constituent une aide à la décision du Ministre en charge des Finances dans la validation finale des engagements directs et passifs éventuels liés à un contrat PPP.

1. EXAMEN PRÉALABLE DES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES ET PASSIFS ÉVENTUELS À TRAVERS L'ÉTUDE DE PRÉFAISABILITÉ

Il convient de souligner que les projets PPP doivent être intégrés dans le programme d'investissements publics (PIP) et suivre les mêmes étapes de préparation et d'évaluation appliquées aux projets non-PPP, qu'ils soient financés par des ressources internes ou externes. Ainsi, Avant toute analyse spécifique, les Projets PPP suivent le même processus d'analyse de conformité que les autres projets. Ils doivent être soumis au Ministère en charge des Finances, notamment à la Direction en charge des Etudes et de la Programmation, pour évaluer leur alignement avec le cadre stratégique de développement.

Le premier examen préalable des projets PPP concerne l'étude de préfaissabilité. Il consiste en une analyse sommaire pour porter une première appréciation sur la faisabilité du projet. Dans la réalisation de cette étude, si le projet a un impact sur les finances publiques, la Personne Publique est invitée à saisir le Ministre en charge des Finances, pour observations et recommandations.

A ce stade, les engagements liés au PPP ne sont pas encore totalement formalisés et détaillés, mais les grandes lignes du projet doivent être validées, notamment sa faisabilité par rapport aux textes juridiques en vigueur.

Les départements techniques au sein du Ministère en charge des Finances sont donc sollicités à émettre leurs observations et recommandations pour les points qui les concernent. L'intervention des départements dépend de la structuration du projet, mais généralement ces observations et recommandations portent sur les points suivants :

- La **Direction en charge du Budget** : veille au respect des seuils, en tenant compte des projets PPP déjà en cours d'exploitation et du futur projet envisagé.
- La **Direction en charge de la Dette publique** : examine les questions relatives aux garanties sur emprunts, à la prise de participation de l'Etat dans le financement du projet à travers la dette publique. Les autres garanties autorisées et prévues par les textes régissant les PPP seront analysées et traitées par tous départements compétents en la matière.
- La **Direction en charge des Opérations financières** : évalue une éventuelle prise de participation de l'Etat dans le capital social de la future société de projet.
- La **Direction Générale des Impôts** : examine les questions relatives aux régimes fiscaux applicables au projet et au secteur.
- La **Direction Générale des Douanes** : se charge des questions relatives aux régimes douaniers applicables au projet ou au secteur.
- La **Direction de la Promotion du Partenariat Public-Privé** coordonne et consolide les interventions de tous les départements techniques du Ministère. Elle est également responsable de fournir un soutien technique et une assistance dans l'analyse des projets PPP, garantissant ainsi une gestion cohérente et efficace des projets PPP.

2. APPROBATION DES ENGAGEMENTS BUDGÉTAIRES ET PASSIFS ÉVENTUELS À TRAVERS L'ÉTUDE DE FAISABILITÉ ET DE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE

Ensuite, le Ministère en charge des Finances intervient dans la phase d'étude de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire du projet. Cette intervention se matérialise par le contrôle de l'étude de soutenabilité financière et budgétaire élaborée par la Personne Publique.

Cette étude permet de s'assurer, qu'en cas de projet ayant un impact sur les finances publiques, la Personne Publique sera en mesure de respecter ses engagements financiers, et de gérer leurs implications budgétaires tout au long du développement et de l'exploitation du projet.

A ce stade, sur la base des documents reçus de la Personne Publique, tels que le rapport d'études de préfaissabilité, la matrice des risques à jour, les rapports des conseillers externes et les avis des régulateurs sectoriels, les départements techniques du Ministère en charge des Finances procèdent aux contrôles développés dans la section précédente, afin d'émettre un avis éclairé.

Selon la structuration du projet, ci-après les avis attendus de la part des départements techniques du Ministère en charge des Finances :

- La **Direction en charge des Etudes et de la programmation** donne un avis sur l'impact du projet sur le cadrage macroéconomique, ainsi que sur les différents agrégats macroéconomiques à court, moyen et long terme, tels que la croissance du PIB, le taux d'inflation- et le taux des investissements) ;

- **La Direction en charge du Budget** donne un avis sur : (i) les impacts des engagements financiers de l'État découlant des transactions de PPP sur l'équilibre général de chaque Loi des Finances et sur le déficit budgétaire annuel ; (ii) le respect des différents seuils prévus par la Loi et ses décrets d'application, ainsi que sur la prise en compte des engagements financiers de l'État dans les projets PPP dans le cadrage budgétaire annuel pluriannuel (CMBMT/CDMT) ;
- **La Direction en charge de la Dette publique** donne un avis sur la faisabilité, la soutenabilité, la programmation des engagements financiers de l'État sous forme de dette et assimilées dans les projets PPP ;
- **La Direction en charge des Opérations financières** donne un avis sur : (i) la conformité de la mise en œuvre du projet à la politique des changes en ce qui concerne les transactions extérieures projetées dans les projets PPP, (ii) les documents afférents à tout projet de participation de l'Etat dans le capital de société de projet, entre autres, l'étude de faisabilité, la viabilité financière et le projet de statut juridique et sur la disponibilité de crédit.
- **La Direction Générale des Impôts** (ii) évalue les impacts sur les recettes fiscales des avantages fiscaux accordés à un contrat PPP conformément aux dispositions fiscales en vigueur, notamment les exonérations, l'application d'un taux réduit, les réductions, les déductions ou abattements, la remise, le différé de paiement, total ou partiel, immédiatement ou à terme, de façon ferme ou conditionnée, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte, durant l'exécution ou au terme, anticipé ou non, d'un contrat de PPP ; (ii) émet un avis sur les impacts du projet en termes de performance fiscale, notamment les dépenses fiscales et le taux de pression fiscale.
- **La Direction Générale des Douanes** (i) évalue les impacts sur les recettes douanières pour toute demande d'exonération, de remise, de différé de paiement, total ou partiel, immédiatement ou à terme, de façon ferme ou conditionnée, à titre principal ou accessoire, de façon directe ou indirecte, durant l'exécution ou au terme, anticipé ou non, d'un contrat de PPP ; (ii) donne un avis sur les impacts du projet au niveau de la performance douanière, notamment le taux de pression fiscale.

Les avis des différents départements techniques seront consolidés par la Direction en charge du Partenariat Public-Privé et soumis au Ministre en charge des Finances pour validation. A travers ces avis, le Ministre en charge des Finances émet à son tour son avis concernant l'étude de soutenabilité financière et budgétaire. Si l'avis du Ministre en charge des Finances est favorable, le projet pourra passer à la phase de passation des contrats PPP.

En cas d'avis défavorable du Ministre en charge des Finances, la Personne Publique devra réviser l'étude de faisabilité, l'étude de soutenabilité financière et budgétaire, ou le projet. Si elle souhaite poursuivre le projet, elle devra soumettre une version révisée au Ministre en charge des Finances pour obtenir un nouvel avis favorable préalable.

3. AUTORISATION DURANT LA NÉGOCIATION DU CONTRAT PPP

Conformément à l'article 8.5 « Etape 5 : Négociation du Contrat de PPP » du décret 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de partenariat Public Privé, la Personne Publique doit solliciter l'avis favorable préalable du Ministère en charge des Finances avant toute négociation ayant pour effet de modifier substantiellement la structure du contrat PPP. Ces modifications peuvent concerner, entre autres, les obligations respectives des parties, l'allocation des risques entre les parties, le financement ou les engagements financiers de la Personne Publique.

Pendant cette période de négociation du contrat PPP, les départements techniques du Ministère en charge des Finances sont invités à s'assurer de la conformité des dispositions contractuelles contenues dans le projet de contrat par rapport aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.

- **La Direction en charge du Partenariat Public Privé** coordonne les interventions de tous les départements techniques du Ministère en charge des Finances dans le cadre de la négociation des contrats PPP avant le bouclage financier sur les points de finances publiques.
- **La Direction Générale des Impôts** s'assure de l'application du régime de droit commun tel que prévu par le Code des impôts et le Code des procédures fiscales dans les formulations du contrat ;
- **La Direction Générale des Douanes** s'assure du respect du régime de droit commun des douanes (Code des Douanes et Tarif des Douanes) dans les formulations du contrat ;
- **La Direction Générale du Contrôle Financier** s'assure du respect du régime de droit commun général de gestion des finances publiques dans les formulations du contrat ;
- **La Direction en charge des Opérations Financières** s'assure (i) du respect du régime de droit commun des changes (code de changes) dans les formulations du contrat dans les aspects : opérations courantes, opérations en capital, opérations financières, régimes de comptabilité, régime de facturation, régime de paiement/transaction, détention des avoirs en devises ; (ii) du respect du cadre juridique de la gestion du portefeuille de l'Etat dans les formulations du contrat ;
- **La Direction en charge de la Dette publique** s'assure du respect du cadre juridique de la dette publique et de la gestion de la trésorerie de l'Etat dans les formulations du contrat.
- **La Direction en charge de la Comptabilité publique** s'assure du respect du cadre juridique et des règles de la comptabilité publique dans les formulations du contrat.
- **Le Conseil Supérieur de la Comptabilité** s'assure du respect des normes et cadre juridique de la comptabilité publique et privée) dans les formulations du contrat.

4. AUTORISATION DE SIGNATURE DU CONTRAT PPP

Conformément à l'article 9 - Etude de faisabilité et de soutenabilité financière et budgétaire de la loi n°2015-039 du 3 février 2016 sur le PPP, tout contrat PPP ayant un impact sur les finances publiques, doit obligatoirement être transmis, sous peine de nullité, au Ministre en charge des Finances pour avis favorable préalable avant sa signature par la Personne Publique et le partenaire privé.

Comme décrit précédemment, la Direction du Partenariat Public-Privé consolide tous les avis des départements techniques et soumet un avis unique au Ministre en charge des Finances pour un avis définitif sur la soutenabilité financière et budgétaire de chaque projet.

5. AUTORISATION AVANT BOUCLAGE FINANCIER

Bien que les accords de financement du projet concernent principalement le partenaire privé et ses bailleurs, le Ministère en charge des Finances joue un rôle clé dans la signature de ces accords. En effet, ce dernier peut être emmené à participer aux négociations des conditions de financement, notamment en ce qui concerne les dispositions des accords relevant de ses compétences.

V. BUDGETISATION DES ENGAGEMENTS GÉNÉRÉS PAR LES PPP

Dans la lignée de ce qui a été exposé précédemment, les engagements directs et passifs éventuels, objet de budgétisation, doivent avoir été soumis aux examens et contrôles préalables de chaque département technique du Ministère en charge des Finances.

Par conséquent, ces engagements doivent avoir suivi le processus d'identification, de quantification, ainsi que ceux de contrôle et d'approbation par chaque département technique concerné. Toutes ces diligences devront aboutir à la validation des différents engagements, à travers de l'autorisation de signature du contrat PPP par le Ministre en charge des Finances.

Une fois cette autorisation finale obtenue, la budgétisation des engagements générés par les PPP implique une allocation effective des fonds et la disponibilité des ressources nécessaires pour respecter les obligations contractuelles prises envers le partenaire privé. Pour garantir un contrôle et une gestion budgétaire complets, il est essentiel d'intégrer dans le processus budgétaire non seulement les engagements directs, mais aussi les passifs éventuels à long terme.

1. PRINCIPES ET CRITÈRES À RESPECTER LORS DE LA BUDGÉTISATION DES ENGAGEMENTS GÉNÉRÉS PAR LES PROJETS PPP

1.1. ENJEUX DE BASE

Le budget est le cadre où sont prises les décisions de dépenses. Ce qui signifie que, quelle que soit la qualité des informations disponibles sur les PPP, le processus de budgétisation de l'investissement doit permettre au programme d'investissement public (PIP) approuvé de refléter correctement les priorités en matière de dépenses et d'être compatible avec des finances publiques sur le long terme.

Le processus de budgétisation des PPP devrait tenir compte des principes suivants :

- Les décisions relatives aux dépenses d'investissement devraient veiller à ce que les projets soient choisis conformément aux priorités politiques et à ce que les choix d'investissement soient éclairés par une analyse des coûts-avantages ;
- Le choix entre un PPP et un marché public traditionnel devrait se fonder sur la rentabilité de l'investissement, et par conséquent le classement des projets d'investissement par ordre de priorité devrait être indépendant de la méthode utilisée pour exécuter le projet, sauf dans la mesure où la méthode a un impact négatif sur la rentabilité de l'investissement ;
- Les décisions relatives aux dépenses liées au projet PPP devraient s'inscrire dans la logique de la viabilité budgétaire et donc tenir compte des conséquences à long terme des programmes de dépenses sur les finances publiques.

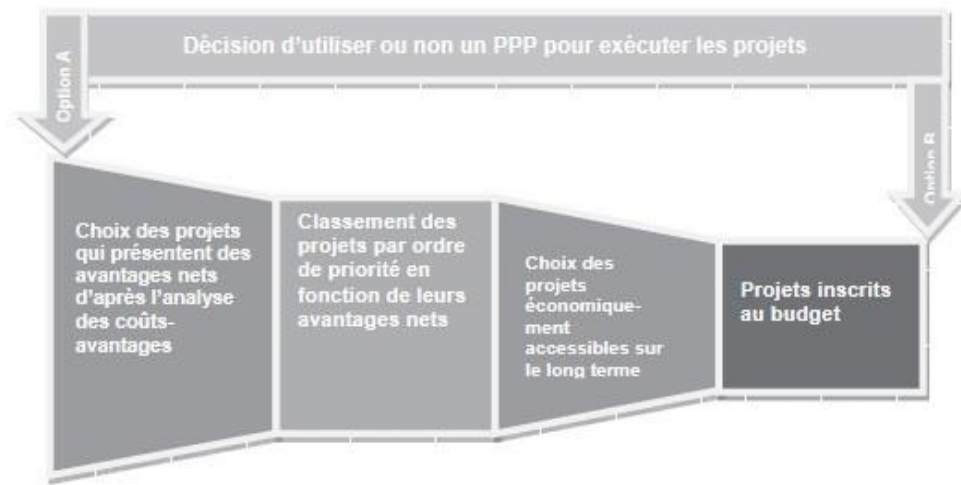
Ainsi, les décisions de budgétisation des projets de type PPP doivent être guidées par deux éléments principaux :

- **Les priorités de la politique générale** : Avant tout, les projets devraient être sélectionnés en fonction de leur alignement avec les objectifs stratégiques du Gouvernement et de l'institution. Cela implique que les projets répondent à des besoins socio-économiques prioritaires. L'objectif est d'assurer que les ressources limitées sont investies dans des initiatives ayant un impact fort et répondant aux priorités du pays.
- **La faisabilité budgétaire à long terme** : La viabilité financière à long terme doit également être prise en compte pour éviter que les projets n'exercent une pression excessive sur les finances publiques. Cela signifie évaluer si les projets peuvent être soutenus financièrement sur plusieurs années, y compris les coûts de maintenance et de fonctionnement, afin d'éviter des problèmes de financement à long terme.

Ces deux critères doivent primer sur le **calendrier des flux de trésorerie**, c'est-à-dire le rythme auquel le fonds entre et sort des caisses de l'État pour financer les projets. Bien que la gestion de trésorerie soit essentielle pour assurer la liquidité au quotidien, elle ne devrait pas dicter le choix des projets. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un projet nécessite des décaissements immédiats (ou inversement, car ses coûts peuvent être étalés dans le temps) qu'il doit être priorisé. L'essentiel est de sélectionner les projets qui ont un impact stratégique et qui sont financièrement viables sur le long terme.

En plus d'appliquer le même traitement aux projets utilisant différentes méthodes de passation de marchés, le processus de budgétisation doit s'assurer que **l'intégralité des coûts sur la durée de vie du projet d'investissement est prise en compte au moment de l'approbation du projet**. Cela vaut pour tous les projets d'investissement, qu'ils soient mis en œuvre par le biais d'un PPP ou d'un marché public traditionnel.

Figure 7 : Processus décisionnel relatif à l'utilisation ou non d'un PPP dans la budgétisation



Source : Fonds monétaire international : *PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : BUDGÉTISATION ET ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS*, page 94.

1.2. CHRONOLOGIE ET PROCESSUS PRÉALABLE DE BUDGÉTISATION

La signature des contrats (Bouclage financier) est le déclencheur de la budgétisation. Cette signature suppose que les valeurs annuelles de paiement sont connues, et qu'il est possible d'inscrire et d'inclure dans la programmation budgétaire pluriannuelle les paiements pluriannuels des projets PPP. Le processus successif des études et des approbations a permis de réviser et de préciser, au fur et à mesure, les estimations préliminaires de coût jusqu'à obtenir des évaluations quantifiées, finales et abordables dans le temps pour la Personne Publique concernée à la signature du contrat. Par conséquent, les projets dans les phases d'étude et dans la phase de passation ne donnent pas encore lieu à des budgétisations.

1.3. DISPOSITIF JURIDIQUE, INSTITUTIONNEL ET OPÉRATIONNEL DE LA BUDGÉTISATION

De l'institutionnalisation de la gestion des allocations budgétaires

L'allocation budgétaire portant sur les engagements directs de l'Etat est gérée au niveau d'un Service Opérationnel d'Activités (SOA) classique, conformément au cadre juridique en vigueur. Mais, le mécanisme peut aussi bénéficier de l'optimisation prescrite par les dispositions récentes de la Circulaire d'exécution budgétaire 2024 portant inscription en SOA des projets d'investissements publics sur financement extérieur.

Des signatures autorisées en matière de gestion budgétaire des engagements sur les PPP

Un Contrat de PPP est signé par le premier responsable de l'entité publique porteuse du projet. Toutefois, au regard de l'exécution budgétaire, la gestion des allocations budgétaires correspondants aux engagements directs de l'Etat respecte les prescriptions prévues par le cadre de la chaîne des dépenses classique :

- Le processus ELOP (Engagement ; Liquidation ; Ordonnancement ; Paiement) est réalisé par l'Ordonnateur délégué (qui est le signataire des contrats) qui peut confier l'exécution matérielle à un Ordonnateur Secondaire (OrdSec) ;
- Le paiement est assuré par le trésorier caissier et payeur dédié à cet effet. La réforme récente de l'organisation du réseau comptable du Trésor portant sur la spécialisation de responsabilité et d'attributions de certains postes comptables (les Trésoreries Ministérielles) peut être une orientation bénéfique pour permettre le suivi et la traçabilité des transactions financières relatives aux PPP ;
- Le contrôle administratif et financier à appliquer est celui du droit commun des finances publiques.

Néanmoins, il y a lieu de préciser la spécificité du mécanisme PPP suivant la répartition des risques découlant des contrats :

- Si la passation de marché est faite par les services de la Personne Publique porteur de projet, les allocations budgétaires sont à imputer dans les comptes du PCOP par nature ;
- Si la passation de marché est faite par la Société de Projet, les allocations budgétaires sont à imputer dans des comptes de transfert au profit du partenaire privé.

Aussi, la cohérence entre les normes comptables, de la réglementation de la comptabilité publique et de la budgétisation est de rigueur.

2. BUDGÉTISATION DES ENGAGEMENTS DIRECTS

La budgétisation des engagements directs des PPP consiste à intégrer dans le budget de l'Etat les engagements directs pris par la Personne Publique dans le cadre d'un PPP Ceci à travers la budgétisation en Autorisation d'Engagement et en Crédit de paiement. Dans le cas d'une prise en charge d'une partie des investissements du projet dans le PIP à titre de paiements initiaux pour « déficit de viabilité » – subvention d'investissement initiale, les paiements requis sont similaires à ceux effectués pour les projets conclus dans le cadre de procédures traditionnelles de passation des marchés publics. Dans la mesure où ces paiements sont généralement versés durant la phase de construction du projet (souvent au fur et à mesure de l'avancement de la construction ou proportionnellement aux investissements en capital), ils pourraient être intégrés aux budgets annuels et aux cadres de dépenses à moyen terme.

En ce qui concerne les engagements directs à long terme, notamment les frais de mise à disposition – « loyer » à verser au partenaire privé dans le cadre d'un projet PPP à paiement public, la budgétisation s'avère difficile. En effet, le décalage entre le cycle de dotation budgétaire annuelle et les engagements de paiement pluriannuels expose le partenaire privé au risque que les fonds ne soient pas alloués lorsque les paiements arrivent à échéance.

Dans la pratique internationale en matière de PPP, les loyers sont généralement classés comme dette publique. Dans le cas où le pays s'aligne sur cette pratique, ils seront traités comme au même titre que les paiements du service de la dette, et constituent ainsi une dépense obligatoire de l'Etat.

Ainsi, une fois les loyers approuvés par le Ministre en charge des Finances par le biais de l'autorisation de signature du contrat PPP, les dotations budgétaires nécessaires seront intégrées et traitées au même niveau que la dette publique au regard de l'autorisation du Parlement à travers le vote de la loi des finances annuelle, partie « Cadre V-Opérations de dette publique ».

Les composants et les faits générateurs des autorisations d'engagement et les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement (Comptabilité budgétaire des dépenses d'investissement) ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement (Comptabilité budgétaire des dépenses de fonctionnement) sont détaillés dans le Guide utilisateur des outils d'évaluation de soutenabilité développés par Nodalys Conseil dans le cadre de l'assistance technique de la Banque Mondiale en 2018 joint en Annexe.

3. BUDGÉTISATION DES ENGAGEMENTS CONDITIONNELS

Alors que les obligations en termes de paiements annuels (engagements directs) sont faciles à déterminer grâce au contrat, il en va différemment pour celles qui résultent du partage de risques entre les partenaires public et privé.

La budgétisation des engagements conditionnels est plus difficile, car la nécessité, le calendrier et le montant des paiements ne sont pas souvent connus avant que le passif ne soit réalisé. Si des paiements sont nécessaires de manière inattendue et que des économies ne peuvent être trouvées dans les crédits existants, le Gouvernement pourrait devoir demander l'autorisation du Parlement pour mobiliser un crédit supplémentaire, ce qui est souvent un processus lent et controversé.

Certains pays ont trouvé différentes solutions pour réduire ce risque, solutions qui peuvent inspirer des adaptations en fonction du contexte local pour la gestion des engagements conditionnels issus des PPP, telles que :

- Créer une flexibilité budgétaire supplémentaire en incluant une réserve d'urgence dans le budget, qui pourrait être utilisée pour couvrir les paiements des engagements conditionnels, ou
- Créer un fonds destiné à couvrir les engagements conditionnels réalisés. Ce fonds serait un compte (qui peut faire partie du bilan du Gouvernement ou être hors bilan) sur lequel des fonds sont transférés au préalable et utilisés pour effectuer les paiements des engagements conditionnels. Il pourrait être intégré au bilan de l'Etat ou constituer un compte budgétaire distinct afin de garantir que l'Etat puisse honorer ses obligations de paiement découlant des imprévus, s'ils se matérialisent. La création et le mécanisme de suivi du fonds pour les imprévus pour les projets PPP seront déterminés par le Ministère en charge des finances, le cas échéant.

VI. SUIVI ET DIVULGATION DES ENGAGEMENTS GÉNÉRÉS PAR LES PPP

1. SUIVI DES ENGAGEMENTS DIRECTS ET PASSIFS ÉVENTUELS

Le suivi des engagements directs et des passifs éventuels demeure une étape cruciale dans la gestion des projets PPP. Un suivi efficace permet, entre autres, de garantir que l'exposition financière de l'Etat reste conforme aux limites réglementaires. Il permet également de prévoir les événements indésirables du point de vue du risque budgétaire, d'atténuer les impacts de ces événements, et de prendre des décisions éclairées pour y faire face. En tout état de cause, la Personne Publique engagée dans le contrat PPP reste le premier responsable de la bonne exécution du projet notamment le respect des obligations retracées dans les accords contractuels convenus avec le partenaire privé ainsi que dans la collecte des informations et données nécessaires pour le suivi des engagements générés par le PPP.

La Personne Publique, conformément au décret n° 2017-149 relatif aux modalités d'application des dispositions concernant la passation des contrats de Partenariat Public-privé notamment en son article 32 « Information par la Personne Publique », la Personne Publique est tenue d'envoyer chaque année un rapport à l'Unité PPP ainsi qu'au Ministre en charge des Finances relatif à :

- L'exécution du contrat de PPP, en particulier l'atteinte des Objectifs de Performance, le coût de réalisation du Projet ;
- la situation du contrat de PPP en ce qui concerne le financement des travaux ou de l'activité et l'endettement de la Personne Publique et du Titulaire au titre du Contrat de PPP, et plus généralement de toute information relative à la viabilité financière du projet ;
- toute difficulté ou retard d'exécution du contrat de PPP et plus généralement de toute situation différente de celle prévue dans l'Etude de faisabilité et/ou dans l'Etude de soutenabilité financière et budgétaire et/ou dans la dérogation aux seuils maximum d'engagements financiers accordée le cas échéant par le Ministre en charge des finances .

Ces informations et données seront exploitées par les départements techniques du Ministère en charge des Finances dans le cadre du suivi des engagements financiers liés aux PPP. D'autres données pourront également être recueillies, telles que les paramètres financiers, les risques, les informations macroéconomiques du pays, ainsi que toute autre donnée susceptible d'affecter les engagements directs et les passifs éventuels. Par ailleurs, conformément aux dispositions légales et réglementaires en vigueur, le Ministère en charge des Finances, à travers ses départements techniques, est responsable du suivi du respect des dispositions contractuelles relevant du domaine des finances publiques, comme indiqué à la partie 1 – titre 1.2 « Rôles et responsabilités des parties prenantes dans la gestion des engagements générés par les PPP ». Ci-après les attributions spécifiques des départements techniques du Ministère dans le cadre dudit suivi :

1.1. LA DIRECTION EN CHARGE DU BUDGET

La direction sera tenue de :

- Veiller au respect des seuils des engagements directs des projets PPP tels que prévus par les textes juridiques. A cet effet, il pourra demander à la Personne Publique de préparer et de soumettre un rapport sur l'engagement de dépenses à long terme des projets PPP (en phase d'exploitation et en cours d'étude) ;
- S'assurer de l'effectivité de l'inscription budgétaire des engagements financiers de la Personne Publique engagée dans un PPP ;
- Tenir un registre de tous les engagements directs tant au niveau du projet individuel que du portefeuille de chaque Personne Publique engagée dans le PPP. Ce registre sera alimenté et mis à jour suivant les informations collectées auprès des personnes publiques concernées et sera confronté annuellement avec celui tenu par les personnes publiques ;
- Vérifier si les contributions financières de l'Etat sont utilisées convenablement par la Personne Publique suivant les dispositions contractuelles.

1.2. LA DIRECTION EN CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE

La direction sera tenue de procéder au suivi des engagements générés par le PPP concernant les opérations liées et assimilées à la dette publique, et ce au même titre que les traitements accordés à la dette publique.

Par ailleurs, le Comité d'Analyse des Risques de Crédit (CARC) institué par l'Arrêté 2588/2024-MEF du 28 mars 2024, dont la Direction en charge de la Dette Publique assure le secrétariat, sera tenu de mettre en place un cadre d'évaluation de la probabilité d'appel des garanties dans les douze (12) prochains mois, et en se basant sur la base des informations fournies par la Personne Publique.

1.3. LA DIRECTION EN CHARGE DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES

La Direction en charge des Opérations Financières sera tenue de procéder au suivi des engagements générés par le PPP concernant les transactions liées à la participation de l'Etat au capital de la société de projet, et ce au même titre que les traitements accordés à la gestion du portefeuille de l'Etat.

1.4. L'UNITÉ DE POLITIQUE FISCALE

L'Unité de Politique fiscale sera tenue de procéder au suivi des engagements générés par le PPP portant sur les dépenses fiscales.

1.5. LA DIRECTION DE LA PROMOTION DU PARTENARIAT PUBLIC PRIVÉ

La Direction de la Promotion du Partenariat Public-Privé sera tenue de tenir un d'un tableau de bord consolidé de tous les engagements générés par les PPP, en collaboration étroite avec les entités gestionnaires des transactions spécifiques en matière de PPP.

Chaque département technique mettra en place les dispositifs nécessaires pour assurer le suivi des engagements directs et des passifs éventuels à son niveau, dans le cas où de tels dispositifs n'existeraient pas encore. L'exploitation de cet outil sera partagée avec la Direction en charge de la Promotion du Partenariat Public-Privé afin de garantir une gestion consolidée et une coordination efficace.

La Direction en charge de la Promotion du Partenariat Public Privé peut, à la demande des départements concernés, les appuyer dans la mise en œuvre de ces mécanismes de suivi.

2. PUBLICATION DES ENGAGEMENTS DIRECTS ET PASSIFS ÉVENTUELS

La transparence budgétaire en matière de PPP consiste principalement à publier de manière complète les coûts explicites, directs et contingents des projets, dans des documents accessibles au public, ainsi que dans les rapports budgétaires, comptables et statistiques.

La publication uniforme des opérations PPP dans ces rapports budgétaires peut aider l'Administration à prendre des décisions éclairées sur les risques budgétaires. La mise en place d'un système de comptabilité financière intégré garantit que toutes les opérations publiques, notamment les transactions liées au PPP, soient correctement consignées dans les rapports budgétaires (tels que les rapports d'exécution budgétaire, les rapports financiers, les états financiers annuels, les statistiques et les indicateurs budgétaires clés).

Actuellement, Madagascar est en train de réformer ses systèmes comptable, statistique et budgétaire pour les aligner sur les bonnes pratiques internationales. Les départements techniques du Ministère en charge des Finances impliqués dans ces réformes peuvent profiter de cette dynamique pour développer un système robuste qui prendra en compte de manière claire et exhaustive les obligations financières liées des PPP pour l'État.

2.1. NORMES ET RÈGLES DE PUBLICATION EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Toutes les administrations publiques peuvent tirer profit de la communication d'informations, quelle que soit la complexité de leurs normes budgétaires, comptables et statistiques, notamment pour révéler l'impact budgétaire à long terme des PPP.

D'ailleurs, le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI exige que le public soit pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue, ainsi que des principaux risques financiers de l'administration centrale.

Ces informations peuvent inclure des prévisions sur les dépenses et des recettes des PPP à moyen et long terme, des descriptifs de contrats et de leurs risques ainsi que ses coûts budgétaires.

Selon l'OCDE (2015), trois aspects essentiels doivent être considérés pour intégrer les PPP dans les comptes financiers de l'État, chacun apportant des arguments pour ou contre les PPP :

- Le volet statistique, liés aux comptes nationaux ;
- Le volet budgétaire, dans la loi de finances et le budget de l'État, et
- Le volet comptable, ou la comptabilité publique.

L'objectif in fine est d'assurer la cohérence des trois systèmes de traitement des informations en matière de PPP, et de promouvoir la convergence des normes entre ces systèmes. En pratique, cette convergence doit être reflétée à travers des correspondances fonctionnelle, comptable et budgétaire de la manière d'intégrer et d'afficher les données sur les PPP dans les comptes de l'État.

Statistiques

Le traitement statistique des PPP concerne leur prise en compte sur les comptes nationaux à des fins de planification macroéconomique, de comparaison internationale, de supervision et de contrôle. Les comptes nationaux reflètent ainsi la réalité économique sous-jacente des données budgétaires et comptables de l'État. La cohérence des traitements entre les trois systèmes d'information (statistique-budgétaire-comptable) facilite l'intégration des données sur les PPP, au début du mécanisme d'information, du traitement statistique, jusqu'à la phase finale de reporting comptable. Le traitement statistique des PPP varie suivant le détenteur de la propriété économique de l'actif. Le référentiel international de base en matière de statistique, le Système de Comptabilité Nationale 2008 de l'Organisation des Nations Unies, classe les PPP dans les comptes nationaux en fonction des « risques et avantages », et incorpore également des éléments de « contrôle », tel que le niveau de contrôle que peut exercer l'Administration publique sur les services produits. La rédaction contractuelle oriente donc le traitement des PPP dans les comptes.

Lorsque le Gouvernement assume la majorité des risques et avantages inhérents au projet (en tenant compte, par exemple, du degré selon lequel le Gouvernement contrôle la conception, la qualité, la taille, et la maintenance de l'actif, et assume le risque lié à la construction), ainsi que la répartition du risque lié à la demande, la valeur résiduelle, le risque d'obsolescence, et le risque lié à la mise à disposition, les actifs et passifs du PPP sont comptabilisés au bilan du Gouvernement.

Cette déclaration des projets PPP dans les statistiques financières du gouvernement sera à introduire ultérieurement au fur et à mesure de l'évolution et de la maturité du portefeuille de projets PPP. La décision finale concernant ce sujet sera prise par les autorités compétentes.

Budget

La comptabilité budgétaire consiste en un système d'information qui devrait permettre de suivre l'autorisation et l'exécution budgétaire d'un Gouvernement. Elle se base sur des standards de documentations et des disciplines et règles budgétaires strictes. Selon les principes de l'OCDE, « La documentation budgétaire doit préciser toutes les informations possibles à propos des charges et des passifs éventuels d'un PPP. Le système de préparation du budget de l'Etat et de la comptabilisation des opérations de dépenses doit présenter un bilan clair et exact de toutes les activités des PPP, de manière à garantir que le traitement comptable n'incite pas à adopter la formule PPP. »

Parallèlement, le Manuel sur la transparence des finances publiques du FMI (2007) recommande que les états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des dépenses fiscales, des éléments de passif éventuels et des activités quasi budgétaires de l'administration centrale fassent partie de la documentation budgétaire, au même titre qu'une évaluation de tous les autres principaux risques financiers.

Les données de la comptabilité budgétaire constituent les inputs de la comptabilité publique. Ainsi, la qualité et la pertinence de la comptabilité publique dépendent de la qualité et de l'exhaustivité de la comptabilité budgétaire. La cohérence et l'intégration des deux comptabilités permettront d'avoir une comptabilité réelle et sincère, retraçant les enjeux de la mise en œuvre de la politique publique.

Pour améliorer le système de comptabilité du Gouvernement, en ce qui concerne les engagements budgétaires et les passifs éventuels dans les projets PPP, ceux-ci devront être centralisés au niveau du département en charge du Budget, afin de les publier dans la documentation budgétaire et constituer un socle solide vers le passage en comptabilité de droit constaté plein.

Comptabilité

Le traitement comptable des PPP désigne la façon d'inscrire les PPP dans les comptes de Bilan de l'Administration publique à chaque échelon de mise en œuvre. Un PPP est inscrit au Bilan s'il est considéré comme un actif de l'Administration publique (l'Administration est donc le propriétaire économique du PPP), assortie au passif du Bilan d'une dette équivalente. Dans le cas contraire, le PPP est comptabilisé en hors bilan, soit dans des annexes de l'Etat financier de l'entité.

La qualité de « propriétaire économique » s'apprécie sur la base de divers critères selon les pratiques comptables nationales. Toutefois, la norme comptable internationale du secteur public 32 – Accords de concession de services (IPSAS 32 - International Public Sector Accounting Standards 32), définit à quel moment les actifs et passifs d'un PPP doivent être comptabilisés, en supposant qu'un Gouvernement respecte les normes de comptabilité d'exercice et applique une comptabilité fondée sur les droits constatés.

La norme IPSAS 32, qui s'applique à la fois aux contrats PPP à financement public et à ceux financés par les usagers, définit plusieurs critères permettant d'inscrire les actifs et les passifs dans le bilan du Gouvernement. Ces critères s'intéressent au fait si :

- (1) le Gouvernement contrôle ou régule les services que l'opérateur doit fournir dans le cadre du projet de PPP, pour quels bénéficiaires, et le tarif de ces services, et
- (2) le Gouvernement contrôle tout intérêt résiduel dans l'actif à la fin du contrat.

Actuellement, Madagascar utilise un système de comptabilité base caisse modifié pour la gestion des finances publiques de Madagascar. Cependant, des réformes sont en cours pour migrer vers une comptabilité de droit constaté. Aussi, l'avancement de ces réformes en matière de normalisation comptable est essentiel à mesure que le portefeuille de projets PPP s'enrichisse.

Hors budget/Hors comptabilité

Selon la majorité des normes internationales de reporting financier et statistiques, même si les engagements souscrits dans le cadre d'un PPP ne sont pas constatés comme passifs, ils doivent être mentionnés dans les notes annexes aux comptes et aux rapports. Toutefois, comme exposé dans la partie II- « Identification et quantification », la valorisation des passifs éventuels représente souvent un défi majeur, rendant leur divulgation particulièrement complexe.

Il appartient au Ministre en charge des Finances de valider les éléments des passifs éventuels à enregistrer en hors bilan, à travers des notes et ou autres formes de publication mentionnant des éléments descriptifs et qualitatifs sur les projets PPP.

2.2. SUPPORTS DE PUBLICATION

La comptabilité de l'Etat

Budgétaire : le mécanisme AE/CP

L'extension de la dualité AE-CP à l'ensemble des dépenses est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein des programmes. L'autorisation parlementaire encadre ainsi les deux extrémités de la chaîne de la dépense que sont l'engagement juridique, par lequel naît la dépense en créant une obligation vis à vis d'un tiers, et le paiement, par lequel est dénoué ledit engagement juridique.

Les réformes en cours portant sur l'opérationnalisation du mécanisme AE/CP dans le processus budgétaire devraient contribuer à la gestion des risques à long terme associés aux projets PPP d'une part, mais surtout de sécuriser le respect des obligations contractuelles de l'Etat pendant toute la durée de vie du contrat de PPP, d'autre part.

Comptabilité Générale : Etats financiers l'Etat

Actuellement, la méthode de la comptabilité de trésorerie reste la pratique à Madagascar au niveau de l'Etat. L'effectivité de l'application de la norme

IPSAS 32 et les exigences détaillées en matière de rapports internes pour les projets PPP définies par la ladite norme ne seront réalisables qu'après le basculement vers la comptabilité en droit constaté.

Les réformes en cours portant sur le passage de la comptabilité en droit constaté nécessitent un accompagnement strict pour aboutir à la production des premiers états financiers de l'Etat, entièrement basés sur une comptabilité de type patrimonial. En raison de leur nature économique importante, les PPP peuvent impacter à moyen et long terme la soutenabilité budgétaire de l'Etat, en créant des risques systémiques et en réduisant progressivement l'espace budgétaire. La mise en place d'une comptabilité patrimoniale complète est essentielle pour gérer et anticiper ces risques.

Le registre des passifs contingents

Le registre des passifs contingents permet un suivi efficace des passifs éventuels des PPP. La tenue de ce registre ne constitue pas un nouvel exercice pour le Ministère en charge des Finances dans la mesure où les passifs éventuels des PPP font déjà l'objet d'une publication sur le site internet du Ministère, au même titre que tous les autres passifs éventuels de l'Etat et des passifs des sociétés commerciales à participation majoritaire de l'Etat (supérieure à 50%).

Les lois de finances

Il s'agit ici d'utiliser les canaux de publication annexés à la loi de finances tels que le document de performance et le document budgétaire. Madagascar dispose d'une documentation budgétaire complète et transparente (voir liste en « références »).

Dans un souci de transparence, un rapport annexe au budget pourrait dresser une vue d'ensemble de tous les engagements PPP dans l'ensemble du secteur public.

Document de performance

Intégré à la Loi de Finances, le document performance constitue un outil essentiel de transparence et de responsabilité, permettant à toutes les parties prenantes de suivre l'avancement des politiques publiques et d'évaluer l'efficacité de l'action gouvernementale.

- Face à l'importance et aux enjeux autour de cette notion de performance, le Ministère en charge des Finances a entamé d'importantes réformes axées sur la Gestion de la Performance Publique qui ont pour objectifs d'améliorer la pertinence et la mesurabilité des actions des Administrations Publiques retracées dans les documents de Performance. Ces réformes ont également pour objectif de créer et souligner les liens fondamentaux qui doivent exister entre les objectifs de performances et les prévisions budgétaires.
- Ainsi, les annexes suivantes seront à enrichir des données sur les PPP :
- Tome I – Document de performance - Annexe I Perspective de performance économique : Cette annexe doit formuler explicitement l'évaluation et l'efficacité économique du projet, en particulier sa capacité à atteindre les objectifs financiers et opérationnels pendant de l'exécution du contrat. Elle aborde ainsi le concept fondamental de soutenabilité économique des projets PPP dans le temps et dans l'espace.
- Tome I- Document de performance - Annexe II Plan pluriannuelle de performance des Administrations publiques (Enjeux de performance des projets PPP) : l'intégration des engagements budgétaires et des passifs éventuels liés aux projets de PPP dans le document de performance nécessite une approche structurée, permettant de présenter de manière claire et transparente les enjeux de performance ainsi que l'atteinte des résultats et objectifs du projet par l'entité publique responsable et porteur du projet. Le concept PPP s'aligne pleinement sur le processus de budget de programme et de gestion axée sur les résultats.

Document budgétaire

Les informations spécifiques aux projets PPP doivent être intégrées directement dans certaines annexes existantes de la loi des finances, ou bien dans de nouvelles annexes, si nécessaire, dans un souci de transparence des finances publiques. L'objectif est de faciliter la compréhension et l'adéquation des décisions prises par les parties prenantes, en fonction de l'évolution des facteurs influençant la réalisation du projet.

En tout état de cause, la Tome II- Document budgétaire –Annexe 18 : « *Les risques budgétaires* » intègre déjà les risques budgétaires liés aux PPP. L'évolution de l'enrichissement et de la qualité des informations sur cette annexe est ainsi fonction de l'avancement des réformes sur la gestion des risques budgétaires actuellement mise en œuvre.

Par ailleurs, la Tome II- « Document budgétaire » devrait comporter une Annexe dédiée aux *Engagements budgétaires et les passifs éventuels* découlant des projets PPP, dans laquelle sera présentée le résultat consolidé du contrôle effectué par rapport aux seuils réglementaires. L'effectivité de cette mesure dépendra de l'opérationnalisation progressive des dispositions du présent manuel et de l'efficacité de l'accompagnement des acteurs concernés.

Par ailleurs, le Tome II - Document budgétaire devrait comporter une annexe dédiée aux engagements budgétaires et aux passifs éventuels découlant des projets PPP, dans laquelle sera présenté le résultat consolidé du contrôle effectué par rapport aux seuils réglementaires. La mise en œuvre effective de cette mesure dépendra de l'opérationnalisation progressive des dispositions du présent manuel et de l'efficacité de l'accompagnement des acteurs concernés.

Cadre à moyen terme

Le cadre à moyen terme est un outil de gestion qui permet d'améliorer l'efficacité des finances publiques et d'assurer une gestion plus transparente des ressources dans le cadre de politiques économiques à moyen terme. Il met en évidence une projection des recettes, des dépenses et des déficits publics conformément à la politique budgétaire. D'autres facteurs économiques internes et externes sont également prise en compte pour ajuster les prévisions de croissance, l'inflation, les taux d'intérêt.

Le contrat PPP étant un contrat de longue durée, nécessairement il impacte les grandes postes budgétaires pendant la durée de vie du contrat. Les mécanismes de contrôle des impacts sur les finances publiques énoncés dans le présent manuel prennent en compte l'analyse de la soutenabilité

budgétaire des projets à moyen et long terme, en mettant l'accent sur la dimension dynamique du processus PPP. Cela implique une attention particulière au traitement, dans le temps, de tous les facteurs de risques dans le processus PPP. Ainsi, les documents budgétaires y afférentes devraient être enrichis des analyses relatives aux PPP, et ce au fur et à mesure de l'augmentation du portefeuille de projets PPP. Les documents budgétaires à enrichir sont :

- Le document **portant Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme** :

Le Cadre Macro Budgétaire à Moyen Terme (CMBMT) définit les objectifs budgétaires et économiques à moyen terme afin de mieux anticiper les besoins financiers et d'adopter une politique budgétaire adéquate. L'analyse se focalise sur une vision à moyen terme de la trajectoire des finances publiques, notamment la prévision des recettes et des dépenses publiques sur plusieurs années, la soutenabilité des finances publiques en évitant les déficits excessifs ou l'endettement, l'ajustement de la politique budgétaire sur les priorités gouvernementales.

Du fait des engagements financiers à long terme générés par les projets PPP, la programmation budgétaire pluriannuelle pourrait être impactée de plusieurs manières :

Biais dans les investissements publics, se manifestant par une incitation au surinvestissement ou par une distorsion dans la sélection des projets, conduisant à privilégier les projets qui sont facilement éligibles aux montages partenariaux, où le préfinancement est assuré par le partenaire privé et où aucun engagement initial n'est comptabilisé au niveau de l'Etat ;

Contrainte à long terme du budget, entraînant des effets d'éviction vis-à-vis d'autres programmes ou d'autres dépenses, car un projet PPP crée des flux de décaissements souvent figés dans le temps, restreignant ainsi l'espace budgétaire pour les autres priorités de l'Etat.

Du fait de ces risques systémiques intrinsèques au processus PPP, l'analyse de la trajectoire des finances publiques devrait prendre en compte les effets induits.

- Les documents portant **Cadre des Dépenses à Moyen Terme**

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est une démarche qui permet de prévoir et de fixer les plafonds de dépenses des différents Ministères pour les années à venir. Cela contribue à maintenir une discipline budgétaire, à aligner les priorités de dépenses avec les objectifs économiques et sociaux, d'assurer une durabilité des finances publiques.

En tant qu'outil de diagnostic budgétaire complétant le Code de Transparence Budgétaire¹ du FMI, l'instrument d'évaluation de la gestion des investissements publics (PIMA) peut contribuer à une meilleure programmation d'investissements viables dans tout le secteur public.

Pour le calcul des seuils d'engagements des PPP, des simulations devront être faites par les Ministères programmant des projets PPP dans leur CDMT afin d'optimiser leur programmation budgétaire pluriannuelle et de soutenir leur demande lors des conférences budgétaires. Un modèle de simulation est présenté en Annexe.

Loi de règlement

La loi de règlement fournit des informations sur la conformité des recettes et des dépenses de l'Etat avec celles prévues dans la loi de finances initiale. En matière de PPP, le suivi et le contrôle de cette conformité s'étale sur plusieurs années. A ce titre, quelques points d'attention seraient à relever pour assurer cette mission, à savoir :

- Vérification de la bonne utilisation des fonds affectés à un projet PPP ;
- Contrôle de la gestion des engagements financiers de l'Etat ;
- Evaluation de l'impact économique et financier des projets PPP ;
- Contrôle des délais d'exécution des projets PPP.

1. Le code de transparence des finances publiques du FMI constitue la norme mondiale de divulgation d'informations sur les finances publiques

CONCLUSION

Ce manuel est destiné aux départements techniques du Ministère de l'Economie et des Finances afin de les guider dans le contrôle des impacts des projets de Partenariat Public-Privé (PPP) sur les finances publiques. En établissant des principes clairs et des lignes directrices concernant le processus d'évaluation des engagements pris au titre d'un contrat PPP et leur impact sur les finances publiques, il permet une gestion transparente et rigoureuse des engagements financiers de l'Etat, tout en assurant une vision à long terme de la soutenabilité budgétaire. Son objectif principal est de permettre une évaluation proactive des impacts des PPP, en anticipant les risques et en intégrant pleinement ces projets dans la stratégie globale des finances publiques. Aussi, d'autres outils opérationnels et guides sont appelés à compléter le Manuel, en tant que de besoin.

Par rapport aux missions du Ministère de l'Economie, son intervention de contrôle couvre différents stades du mécanisme PPP, de la phase d'évaluation préalable au suivi post-signature des contrats PPP. Ces diligences ont pour objectif de gérer efficacement les engagements budgétaires découlant des contrats PPP et de prévenir les risques budgétaires associés. L'accord préalable du Ministère de l'Economie et des Finances est nécessaire pour certains aspects du processus afin de permettre la poursuite du projet. Il s'agit d'une démarche stratégique qui ne se limite pas à la gestion financière, mais qui vise également à renforcer la gouvernance et à contribuer à une meilleure planification des investissements publics. La responsabilisation et la transparence seront les clés de la réussite de cette mission.

Par ailleurs, la gouvernance financière des PPP est régie par le droit commun de gestion des finances publiques, et spécifiquement du processus budgétaire et de la gestion des investissements publics. A cet effet, les projets PPP font partie intégrante du Programme d'Investissement Public, et le décret GIP leur est appliqué automatiquement. En outre, les réformes en cours sur les finances publiques, notamment l'opérationnalisation complète du manuel GIP, la mise en œuvre effective du mécanisme AE/CP et le passage à une comptabilité en droit constaté, s'inscrivent dans cette dynamique de modernisation de la gestion publique. Elles sont essentiellement pour garantir l'effectivité du cadre juridique et institutionnel des PPP. Le présent manuel est un document évolutif et pourra faire l'objet de mises à jour ou de révisions ultérieures.

En tant que gardien des finances publiques, le Ministère de l'Economie et des Finances joue un rôle crucial dans la concrétisation des projets PPP. Pour cela, l'accompagnement et le soutien constant de ses partenaires techniques et financiers (PTF) sont attendus. Ensemble, nous avons l'opportunité de bâtir un cadre solide pour la mise en œuvre des PPP, en garantissant leur efficacité et leur pérennité dans l'intérêt de l'État et de ses citoyens.

Le succès de ces réformes repose sur l'engagement de chaque acteur à adopter une approche proactive, collaborative et rigoureuse. Nous avons la responsabilité de renforcer la gestion des PPP et de veiller à leur intégration harmonieuse dans la politique publique, pour bâtir un avenir financier durable et propice à la croissance économique du pays.

LES REFERENTIELS LIES

1. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

PARTENARIAT PUBLIC PRIVE

- Loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public-Privé.
- Politique Nationale des PPP.
- Décret n°2017-149 du 02 mars 2017 portant application de la Loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public-Privé concernant la passation des contrats PPP.
- Décret n°2017-150 du 02 mars 2017 portant application de la Loi n°2015-039 du 03 février 2016 sur le Partenariat Public-Privé relatif au cadre institutionnel.

ORGANISATION GENERALE

- Décret n° 2024-050 modifiant et complétant certaines dispositions des Décrets n°2019-093 du 13 février 2019, n°2021-699 du 07 juillet 2021 et n° 2023-085 du 1er février 2023 fixant les attributions du Ministre de l'Economie et des Finances ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;

TEXTES GENERAUX PORTANT SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

- Loi Organique N° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les lois de finances.
- Lois de finance annuelles.
- Ordonnance N° 62-075 du 29 Septembre 1962 relative à la gestion de la trésorerie.
- Loi N° 2004-006 du 26 juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (JO n°2921 du 09.08.04, p. 2702).
- Loi n°2004-032 du 28 juillet 2004 fixant les principes fondamentaux régissant les Organes Administratifs d'inspection ou de contrôle.
- Loi n°2004-033 du 28 juillet 2004 portant règles de déontologie s'appliquant aux Organes administratifs d'inspection ou de contrôle.
- Loi n°2014-013 du 4 septembre 2014 fixant la procédure applicable aux infractions financières, budgétaires et comptables de gestion des finances publiques.
- Loi n° 2016-009 du 22 Août 2016 relative au Contrôle Financier.
- Décret n° 66.084 du 15 Février 1966 relatif aux régies d'avance et aux régies de recette des organismes publics (JORM du 26/02/66 -p. 504).
- Décret n° 2004-319 du 09 Mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des Organismes Publics.
- Décret n° 2004-571 du 01er Juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité des ordonnateurs dans l'exécution des dépenses publiques.
- Décret N° 2004-573 du 1er juin 2004 portant création, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale des Finances.
- Décret n° 2008-1153 du 11 décembre 2008 modifiant certaines dispositions du Décret N° 2004-319 du 09/03/2004 modifié par le décret n° 2006-844 du 14/11/2006 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics.
- Décret n° 2008-1247 du 19 Décembre 2008 portant généralisation de l'application du Contrôle hiérarchisé des engagements des dépenses.
- Décret n°2017-564 du 11 Juillet 2017 portant réorganisation et fonctionnement du CDBF.
- Instruction générale n°001-MEFB/SG/DGDP/DB du 16 Mars 2005 sur l'exécution du Budget des Organismes Publics.
- Circulaire d'exécution budgétaire annuel.
- Circulaire n°055 MEF portant préparation CDMT 2024-2026.

GESTION DE LA DETTE

- Loi N°2014-012 du 21 Août 2014, régissant la dette publique et la dette garantie par le Gouvernement central.
- Décret n° 2024-836 du 09 Avril 2024 régissant la gestion financière et comptable des projets sur financement extérieur au profit de l'Etat, en se référant à la primauté des dispositions de l'accord de financement ratifié - Décret N° 2015-1679 du 21 Décembre 2015, portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité Technique de la Dette.
- Décret n° 2017-713 du 22 Août 2017 régissant les types, formes et modalités de délégation du pouvoir d'engagement financier du Gouvernement central en matière d'opération de dette publique.
- Décret n°2018-589 du 27 Juin 2018 fixant les modalités et procédures d'octroi de garantie sur emprunt du Gouvernement Central.
- Décret n° 2018-590 du 27 Juin 2018 portant modalités et conditions d'octroi de prêts directs et de rétrocession par le Gouvernement Central.

GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

- Décret n°2015-438 du 17 Mars 2015 portant création du Comité Stratégique pour la priorisation des investissements et fixant son organisation, son fonctionnement et ses attributions.
- Décret n°2023-255 du 15 mars 2023 portant Gestion des Investissements Publics.
- Décret n° 92-665 du 08 Juillet 1992 relatif à la gestion des comptes spéciaux avances sur ressources extérieures.
- Arrêté n°13811/2023 du 05 Avril 2023 portant institution du manuel de procédure et transparence des Marchés Publics en matière de Gestion des Investissements Publics.

- Arrêté n°26975/2024 du 20 Septembre 2024 portant mise en place, organisation et fonctionnement du comité en charge de la sélection et de la priorisation des projets d'investissements publics auprès de la Présidence de la République.

GESTION DU PORTEFEUILLE ET DES OPERATIONS DE CHANGE

- Loi n°2006 - 008 du 02 Août 2006 portant Code des Changes.
- Loi n° 2014-014 du 04 Septembre 2014 relative aux sociétés commerciales à participation publique.
- Décret n° 2015-849 du 12 mai 2015 portant organisation de la tutelle et de la représentation de l'Etat dans les organes d'administration et de gestion des sociétés à participation de l'Etat.

GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES ET DES PASSIFS CONTINGENTS

- Décret n°2022-586 du 27 Avril 2022 relatif à la publication du registre des passifs éventuels de l'Etat et des passifs des sociétés commerciales à participation de l'Etat supérieure à 50%.
- Décret n°2023-644 du 30 Mai 2023 relatif à la mise en place d'un cadre d'évaluation et de gestion des risques budgétaires.
- Arrêté n°2869/2024 du 04 Avril 2024 relatif au Comité sur les risques budgétaires.

GESTION FISCALE ET GESTION DES OPERATIONS DOUANIERES

- Code des Impôts.
- Code des procédures fiscales.
- Code des Douanes.
- Décret n°2023-328 du 30 Mars 2023 portant conditions d'adoption, d'évaluation et de suivi des mesures incitatives fiscales et douanières.
- Arrêté, Note, Décision, Instruction, Avis technique en matière d'Impôts.
- Arrêté, Note, Décision, Circulaire relatif aux opérations douanières.

COMPTABILITE DES OPERATIONS DE L'ETAT

- Décret n° 2005-003 du 04 Janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics.
- Décret n°2005-089 du 15 Février 2005 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques.
- Décret n°2005-210 du 26 Avril 2005 portant approbation du Plan Comptable des opérations publiques PCOP 2006, modifié par le Décret n°2007-863 du 03 Octobre 2007 portant aménagement du Plan Comptable des Opérations Publiques 2006.
- Décret n° 2016-025 du 19 Janvier 2016 définissant les principes généraux régissant la justification des dépenses publiques.
- Arrêté n° 31979/2017 du 28 Décembre 2017 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses budgétaires et des dépenses de trésorerie.

AUTRES

- Loi n°2018-004 du 12 Mars 2018 relative à l'organisation et à la réglementation des activités statistiques.

2. GUIDES, MANUELS ET OUTILS EXISTANTS

- Guide de l'élaboration du budget
- Guide de l'exécution budgétaire, version ordonnateur secondaire
- Guide méthodologique d'exécution du Budget Général 2006 de l'Etat
- Guide l'Administrateur des sociétés anonymes à participation de l'Etat
- Manuel des centres fiscaux
- Manuel de gestion des investissements publics
- Note conceptuelle des projets d'investissements publics
- Guide Code des Impôts
- Tarif des douanes
- Processus d'élaboration de la Stratégie de la Dette à Moyen Terme (SDMT) triennale
- Processus d'Analyse de la viabilité de la dette à Madagascar (AVD)
- Outil d'évaluation des risques de crédit liés aux entreprises publiques
- Mécanismes de gestion pluriannuelle des projets d'investissements publics en mode AE-CP (en cours)
- Outil de contrôle de soutenabilité budgétaire (Assistance technique NODALIS)
- Modèle de calcul des seuils maximum d'engagement en PPP

3. STATISTIQUES EXISTANTS

- Tableau des opérations financières de l'Etat (OGT) retraçant les données en termes de flux sur :
 - Les balances des comptes des postes comptables du Trésor ;
 - La situation des opérations de recettes et de décaissements sur Fonds de contrevaieurs ;
 - Les tirages sur emprunts extérieurs et les services de la dette extérieure ;
 - Les statistiques des recettes fiscales intérieures ;
 - Les statistiques des recettes douanières ;
 - La situation de l'exécution des dépenses et les réalisations du PIP ;
 - La situation des engagements des dépenses ;
 - Les statistiques monétaires.
- Stratégie de la dette à moyen terme (SDMT) triennale ;
- Analyse de la viabilité de la dette à Madagascar (AVD) ;
- Situation de la dette de Madagascar ;
- Dividendes de l'Etat ;
- Tableau des comptes nationaux ;
- Tableau de bord de l'économie ;
- Revue d'exécution budgétaire périodique.

4. DIGITALISATION ET APPLICATION INFORMATIQUE FONCTIONNELLE EXISTANTE

- Gestion du Budget : programmation budgétaire des dépenses et des recettes, Elaboration des lois de Finances et de Règlement, exécution des dépenses et des recettes (SIIGFP dépenses et SIIGFP recettes)
- Comptabilité générale-analytique-patrimoniale, gestion financière et trésorerie
- Gestion des Impôts
- Gestion des recettes douanières
- Aid Management Plateform (AMP)
- Outil de modélisation économique

5. DOCUMENTS ANNEXES A LA LOI DES FINANCES

(cas Projet de loi des finances au titre de 2025)

ANNEXE AU PROJET DE LOI n° XXXX PORTANT LOI DE FINANCES POUR L'ANNEE n (cas PLFI 2025)
TOME 1 : DOCUMENT DE PERFORMANCE
ANNEXE 1- PERSPECTIVE DE PERFORMANCE ECONOMIQUE

I- SECTEUR REEL

I.1- SITUATION DE L'ECONOMIE MALAGASY EN ANNEE n

I.1.1- Evolutions durant le premier semestre de l'année n

I.1.2- Estimation de la croissance économique à la fin de l'année n

I.2- PREVISION DE CROISSANCE POUR L'ANNEE n et n+3

I.2.1- Secteur primaire

I.2.2- Secteur secondaire

I.2.3- Secteur Tertiaire

II- SECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES

II.1- RECETTES PUBLIQUES

II.1.1- Recettes fiscales

II.1.1.1- RECETTES FISCALES INTERIEURES

a. Recouvrement des recettes en Année n-2 et n-1

b. Projections de recettes pour l'année n et à moyen terme

II.1.1.2- RECETTES DOUANIERES

a. Recouvrement des recettes en Année n-2 et n-1

b. Projections de recettes pour l'année n et à moyen terme

II.1.2- Recettes non fiscales

II.1.2.1- Recouvrement des recettes en Année n-2 et n-1

II.1.2.2- Prévisions des recettes non fiscales pour l'année n et à moyen terme

II.1.3- Dons

II.1.3.1- Dons reçus en Année n-2 et n-1

II.1.3.2- Projections de Dons pour l'année n et à moyen terme

II.2- DEPENSES PUBLIQUES

II.2.1- Dépenses de solde (Catégorie 2)

II.2.1.1- Contexte

II.2.1.2- Évolution des crédits de Solde entre 2020 et Prév année n-1

II.2.1.3- Comparaison internationale et enjeux

II.2.1.4- Prévisions pour l'année n et à moyen-terme

II.2.2- Investissements publics

II.3- SOLDE BUDGETAIRE ET SON FINANCEMENT

II.3.1- Evolution année n-2 et n-1

II.3.2- Projections année n- n+4

III- BALANCE DES PAIEMENTS ET TAUX DE CHANGE

III.1- BALANCE DES PAIEMENTS

III.1.1- Compte courant

III.1.1.1- Rappel de la situation à fin décembre année n-2

III.1.1.2- Evolution durant les 9 premiers mois de l'année n

III.1.1.3- Atterrissage à la fin de l'année n-1 avec les

hypothèses III.1.1.4- Projections pour l'année n-n+4 avec les hypothèses

III.1.2- Compte en capital et financier

III.1.2.1- Rappel de la situation à fin décembre année n-2

III.1.2.2- Evolution sur les 9 premiers mois de l'année n-1

III.1.2.3- Atterrissage à la fin de l'année n-1 avec les

hypothèses III.1.2.4- Projections pour l'année n-n+4 avec les hypothèses

III.1.3- Solde global

III.2- TAUX DE CHANGE

III.2.1- Rappel de la situation à fin décembre année n-2

III.2.2- Evolution jusqu'au mois d'octobre année n-1

III.2.3- Prévision des taux de change de l'année n-1 à n+4

IV- SITUATION MONETAIRE

IV.1- RAPPEL DE LA SITUATION A FIN DECEMBRE n-2

IV.2- SITUATION A FIN JUIN ANNEE n-1

IV.3- SITUATION A FIN AOUT ANNEE n-1

IV.4- PROJECTION JUSQU'A FIN 2024 AVEC LES HYPOTHESES SOUSTENDANTES

IV.5- PROJECTION POUR ANNEE n- n+4 AVEC LES HYPOTHESES SOUSTENDANTES

V- INFLATION

V.1- REALISATION D'INFLATION JUSQU'EN AOUT ANNEE n-1

V.2- PREVISION DES TAUX D'INFLATION POUR LE RESTE DE L'ANNEE n-1 ET A MOYEN TERME

CADRAGE MACROECONOMIQUE PLURIANNUEL

Tableau 1 : Principaux indicateurs économiques 2022-2028

Tableau 2 : Comptes nationaux 2022-2028

Tableau 3 : Opérations Globales du Trésor 2022-2028

Tableau 4 : Opérations Globales du Trésor 2022-2028

Tableau 5 : Balance des paiements 2022-2028

Tableau 6 : Balance des paiements 2022-2028

Tableau 7 : Situation monétaire 2022-2028

ANNEXE 2- PLAN PLURIANNUEL DE PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (Triennale)

LISTE DES PRODUITS PAR PILIER DU PGE INSCRITS AU NIVEAU DES PIP SUR FINANCEMENTS INTERNE

Pilier 1 : Capital Humain

Pilier 2 : Industrialisation et transformation économique

Pilier 3 : Gouvernance et Etat de Droit

01-PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

Les principaux objectifs

Détails par Programme

* Programme 002 : Administration Et Coordination

> Objectif 002-1 : Améliorer la coordination administrative

TOME 2 : DOCUMENT BUDGETAIRE

ANNEXE 3- RECETTES

ANNEXE 4- DEPENSES

ANNEXE 5- RECETTES PAR SERVICE

ANNEXE 6- DEPENSES PAR SERVICE

ANNEXE 7- EFFECTIFS

ANNEXE 8- COMPTES PARTICULIERS DU TRESOR

ANNEXE 9- PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PUBLIC

ANNEXE 10- DETTE PUBLIQUE

ANNEXE 11- IMPATC BUDGETAIRE DES NOUVELLES MESURES

ANNEXE 12- PREVISION DE FINANCEMENT EXTERIEUR

ANNEXE 13- RECETTES NON FISCALES

ANNEXE 14- STRATEGIE DE LA DETTE A MOYEN TERME

ANNEXE 15- LISTE DES SOCIETES A PARTICIPATION DE L'ETAT

ANNEXE 16- REPARTITION DES SUBVENTIONS ALLOUEES AUX COMMUNES

ANNEXE 17- DEPENSES FISCALES

ANNEXE 18- RISQUES BUDGETAIRES

TOME 3 : CADRE A MOYEN TERME

CADRE MACRO-BUDGETAIRE A MOYEN TERME (CMBMT)

CADRE DES DPENSES A MOYEN TERME (CDMT)

Par Institutions /Ministère

Par Programme

Par Grandes rubriques

6. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES ET WEBOGRAPHIE

- Aliona Cebotari (October 2008) IMF Work paper - Contingent Liabilities: Issues and Practice
- ADB, EBRD, IDB, IsDB, MIF, PPIAF and WBG (2016) - The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide - Chapter 1: Public-Private Partnership — Introduction and Overview
- ADB, EBRD, IDB, IsDB, MIF, PPIAF and WBG (2016) - The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide - Chapter 2: Establishing a PPP Framework
- ADB, EBRD, IDB, IsDB, MIF, PPIAF and WBG (2016) - The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide - Chapter 4 : Appraising PPP Projects
- Banque Mondiale - Assistance au développement des PPP à Madagascar (Novembre 2018) – Outils d'évaluation de la soutenabilité - Guide utilisateur
- Banque Mondiale (2016) - Guide de référence des PPP Version 2.0
- Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) (2021) Les pratiques de la gestion des passifs conditionnels en Afrique de l'Ouest, CABRI Étude de cas, <https://www.cabri-sbo.org/fr/publications/contingent-liability-management-practices-in-west-africa>;
- COMESA (Décembre 2014), LIGNES DIRECTRICES RELATIVES AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ ;
- Banque Mondiale, David Duarte : *PPP Fiscal Commitments and Contingent Liabilities Management (English)* ;
- Fonds monétaire international - Département des finances publiques, Katja FUNKE, Tim IRWIN, Isabel RIAL (2013) PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ : BUDGÉTISATION ET ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS,
- Fonds Monétaire International (2013), Système de Comptabilité Nationale 2008.
- Fonds Monétaire International (2014), MANUEL DE STATISTIQUES DE FINANCES PUBLIQUES 2014
- Fonds Monétaire International (Avril 2017), Comment présenter les partenariats public-privé (PPP) dans les comptes budgétaires ? Comprendre les coûts et les risques budgétaires des PPP
- GIHub (Novembre 2019), Global Infrastructure Hub : Gestion de contrat PPP après signature Maud de Vautibault ;
- OCDE (2008), Les partenariats public-privé : PARTAGER LES RISQUES ET OPTIMISER LES RESSOURCES ;
- OCDE (2010), Les unités consacrées aux partenariats public-privé, UNE ÉTUDE DES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES ET DE GOUVERNANCE ;
- OCDE (2016), Opérationnaliser les partenariats public-privé en Tunisie, Analyse du cadre budgétaire, VOLUME 3 ;
- OCDE (2018), Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire : Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293335-fr>;
- OCDE, 2002 - Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE.
- GREDEG –Groupe de REcherche en Droit, Economie, Gestion – Université Nice Sophia Antipolis (2014), De la Soutenabilité budgétaire des contrats de partenariats public-privé ;
- OCDE ; VOLUME 3 : Opérationnaliser les partenariats public-privé en Tunisie - Analyse du cadre budgétaire
- Kingdom of Cambodia (Octobre 2023) - Guidelines on Fiscal Management for PPP Projects
- Pakistan (January 2024) - Guidelines for Fiscal Commitments and Contingent Liabilities (FCCL) for Federal Public Private Partnership Projects
- Republic of Kenya (April 2018) - PPP Fiscal Commitments and Contingent Liabilities Management (FCCL) Framework
- Managing PPPs for budget sustainability _cas of Portugal
- <https://aetransport.org/public/downloads/azwdH/5182-514ec5f4eae95.pdf>
- PPP-Guidelines Rwanda pg 88 FCCL
- <https://rwandalii.org/akn/rw/officialGazette/government-gazette/2018-07-16/29bis/mul@2018-07-16>
- Fiscal Risk Management for Private Infrastructure Projects in Sri Lanka
- https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/Fiscal_Risk_Management_full.pdf
- Banque Mondiale, ppp_policy Ghana
- https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/default/files/2024-9/Ghana_ppp_policy.pdf
- Risques-que-représentent-les-passifs-conditionnels-pour-les-budgets-nationaux-Etude-de-cas-sud-africaine
- <https://www.cabri-sbo.org/uploads/files/Documents/Risques-que-repre%CC%81sentent-les-passifs-conditionnels-pour-les-budgets-nationaux-Etude-de-cas-sud-africaine.pdf>
- Fonds Monétaire internationale, Fiscal policy _ how to estimate fiscal cost of PPP
- <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/10/17/How-to-Control-the-Fiscal-Costs-of-Public-Private-Partnerships-46294>
- Banque Mondiale, Government guarantees _ allocating and valuing risk
- https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/default/files/2022-05/Government_Guarantees.pdf
- IADB, Policymakers-Decisions-on-Public-Private-Partnership-Use-The-Role-of-Institutions-and-Fiscal-Constraints
- <https://webimages.iadb.org/publications/english/document/Policymakers-Decisions-on-Public-Private-Partnership-Use-The-Role-of-Institutions-and-Fiscal-Constraints.pdf>
- Banque Mondiale, Operationnal Note_ Implementing framework for managing fiscal commitments
- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/334471468031782348/pdf/843820WP0Box380ment0ForDistribution.pdf>

ANNEXES

ANNEXE I. OUTIL DE CONTRÔLE DE SOUTENABILITE BUDGETAIRE (Assistance technique NODALIS)

ANNEXE II. EXEMPLE DE MODELE DE CALCUL DE SEUIL D'ENGAGEMENT EN MATIERE DE PPP

Les annexes sont disponibles en téléchargement dans le lien ci-dessous :

https://www.mef.gov.mg/page_personnalisee/index/menu/21