



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

DGFIP 2008/06/1701

NOTE

On the accounting for public-private partnerships relating to local public entities in France

SUBJECT : Response to the IPSAS Board Consultation Paper on Service Concession Arrangements (SCAs)

The Consultation Paper is related to public-private partnership contracts in a broad sense, including delegations of utilities, partnership contracts and equivalent.

It is proposed to account for the asset on a control criterion base. The idea is to determine, first, whether the public entity, at the conclusion of the contract, will have a property with potential for significant service and, on the other hand, whether the service is granted with a "specification". This control based approach implies to identify the holder of the residual interests.

It is proposed that the asset be valued at fair value or the present value of minimum payments. Regarding liabilities, the consultation paper proposes to account for an income recorded in advance (PCA) when the property is not yet operational and for payments made at this stage.

As a preliminary remark, it should be noted that the French local public sector accounting standards are those of the General Accounting Chart (Plan Comptable Général - PCG) which is based on IFRS. As a result, IFRS, once integrated in the french accounting law, constitute the reference. The IPSASs, insofar as they converge with IFRS, are also taken into consideration in the discussions relating to accounting regulations.

Partnerships in the local public sector encompass several types of contracts, listed in the annex to the present reply. Out of these contracts, the concession contract does not seem to be included in the Consultation Paper, However, our answer, for the sake of completeness, address all public private partnerships contracts used in the local public sector.

For the time being, accounting regulations applicable in France to local entities authorities provide:

- For “gérance” and “DSP”, an asset is accounted for in the public partner balance sheet, either directly or as a right of return; such a right is recorded as a tangible asset, it is not subject to any depreciation under contract. The funds raised by the public partner are on the liabilities side; property is not accounted for in the public partner balance sheet for the duration of the contract.

- For all other contracts there is usually no asset or liability (the related transactions are recorded as expenditure). Nevertheless, for the CP (Article L1414-1 of CGCT) a debt standstill corresponding to the capital share of fees is provisionally registered. This claim will be destined to transform into intangible asset during the commissioning of the latter.

Regarding commitments for the future, it is contemplated to add a specific note in the notes to the financial statements.

These principles are based on a combination of PCG rules and the related specific accounting framework for local public entities. These rules involve:

- The right of ownership;
- The provision;
- The accounting for leasing contracts (Article 331-7 of PCG) in a broad vision.

The IPSAS Board proposed rules, given the current absence of French standards in the PCG for the registration of partnerships for the public partner, are interesting as they specify the criterion of control.

They may result, if they were then validated by an appropriate national procedure, in changes for all controlled properties. These changes are here roughly described, bearing in mind that a more detailed analysis should be conducted contract by contract (under rare circumstances, it could be possible that public control cannot be ascertained).

Such developments would be as follows:

- Concerning “gérance” and “régie intéressée” : the property is controlled and is already included in the public partner’s accounts. Hence, no change is necessary.

- Concerning “affermage” : the rules of “régie intéressée” apply when the property is controlled, no change is necessary; when it is not the case, the rules of the concession (see below) prevail.

- Concerning concession : these contracts are particularly challenging because, for the time being, the local government balance sheet only records the properties made in the initial concession in the form of right of return not depreciated. Accepting the IPSAS proposal could lead to integrate additions (return and surrender properties), to contemplate the possibility of accounting for depreciation in the local authority’s balance sheet (currently recorded in the private partner financial statements) and the related integration (preferably through the net position to be related to the excess/deficit of income over expenditure, given the strong link between general accounting and budgetary accounting for local entities in France). These additions would make it necessary to redefine the private partner reporting.

- Concerning other contracts (leasing, BEA, AOT, CP, BEAH) : it could be admitted that all controlled properties be recorded as assets. However, several difficulties are to be considered:

1. First, the consideration of these properties, when placed into service, cannot be accounted for as income recorded in advance (PCA); indeed, the very strong articulation of general accounting and budgetary accounting makes it necessary for integrated properties without an immediate outflow of cash to have their counterparts recorded in the "high balance" or debt (long term);

2. In addition, a contribution in debt without receiving funds may result in difficulties when public actors have chosen these procedures for purposes of debt “deconsolidation”. This difficulty must be taken into account in the policy communication carried out by local entities.

3. Finally, some partnership contracts (those who fall under Article L1414-1 of CGCT) are eligible for a specific central State grant paid according to the investment incurred by the public partner (in the framework of the State Compensation Fund for the value added tax - FCTVA - a percentage of such investments is paid back to the local authorities two years later). As a result, accelerating the accounting for assets would have consequences for the State which should be taken into consideration.

Given these factors, changes in current accounting rules, which are in principle welcome, will require extensive prior consultation of the Government departments in charge of accounting regulations for local authorities as well as of local policymakers.

As far as local authorities are concerned, the enclosed table shows, for each type of existing contract, the current accounting procedures as well as their possible developments in the light of discussions initiated by the IPSAS Board.

Legal regulation	Contracting authority	Owner	Who is investing ?	Who operates ?	BALANCE SHEET – Local government		
					General	ASSETS	LIABILITIES
Gérance	Public	Public	Public	Private	Annex budget (if industrial or commercial activity) tracing property	Tangible asset	funding
DSP – régie intéressée	Public	Public	Public	Private	Annex budget (if industrial or commercial activity) tracing property	immobilization	funding
DSP – affermage	Public	Public	Public	Private	Annex budget (if industrial or commercial activity) tracing property if delegating retains control of the property (in this case the contract is comparable to « régie intéressée ») ; in other cases a right of return is recorded	right of return if no control	funding
DSP – concession	Private	Public	Private	Private	Setting concession ; registration of right of return ; at the end of concession, registration of properties delivery and recovery in tangible assets	Right of return and/or none	Initial funding
leasing	Private	Private	Private	Public	none	none	none
BEA-Art L1311-2 CGCT	Private	Private	Private	Private	none	none	none
AOT Art L1311-5 CGCT	Private	Private	Private	Private	none	none	none
CP Art L1414-1 CGCT	Private	Private	Private	Private		leasing	none
BEAH L6148-2 et 3 CSP	Private	Private	Private	Joint	none	none	none

LEGAL REGULATION	RESULTS PCG SPL				Possible developments (application of control by the public partner – standards IPSAS)
	General	Sinking	Other charges	Products	
Gérance	All is in the accounting result of the public partner	yes		Income	None, the property is controlled and already recorded in the balance sheet of public partner
DSP – régie intéressée	All is in the accounting result of the public partner	yes		Income	None, the property is controlled and already recorded in the balance sheet of public partner
DSP - affermage	The public partner records the rent and (possibly) depreciation	Yes if necessary	no	Charge of farmer	Rules of « régie intéressée » are applied if the property is controlled ; in other cases rules of the concession are applied
DSP - concession	Possible products if area of leasing (i.e.availability of assets by the grantor)	no	no	possibly	Integration of additions if the property is controlled (with return value and defining the framework of operation) ; depreciation may not affect the income statement ; when returning all properties, tangible asset would replace the right of return
leasing	rent	no	rent	no	Recording of possessions and debt if properties are controlled
BEA Art L1311-2 CGCT	rent	no	rent	no	Recording of possessions and debt if properties are controlled
AOT Art L1311-5 CGCT	rent + interest	no	according to the main contract		Recording of possessions and debt if properties are controlled
CP Art L1414-1 CGCT		no	rent	no	Recording of possessions and debt if properties are controlled
BEAH L6148-2 et 3 CSP	rent	no	rent	no	Recording of possessions and debt if properties are controlled

CGCT : general code of local authorities ; DSP : public service delegation ; BEA : Lease administrative ; AOT : authorization for temporary occupation ; CP : partnership contract ; BEAH : Lease administrative hospital ; CSP : public health code.



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

DGFIP 2008/06/1701

Note

Sur la comptabilisation des partenariats publics privés dans les comptes des collectivités et établissements publics locaux en France

OBJET : Réponse au projet d'exposé sondage de l'IPSAS Board.

Le document de consultation (Consultation Paper) porte sur les contrats de partenariat public privé au sens large, il englobe donc les délégations de services publics, les contrats de partenariat et les contrats assimilables.

Il est proposé de comptabiliser le bien au regard du critère de contrôle. Il s'agit de déterminer, d'une part, si la personne publique à l'issue du contrat récupèrera un bien ayant un potentiel de service significatif, et, d'autre part, si le service est concédé avec un «cahier des charges». La démarche inclut donc, dans le critère de contrôle, l'identification du détenteur des intérêts résiduels du bien.

Il est proposé que l'actif soit valorisé à sa juste valeur ou à la valeur actualisée des paiements minimaux¹. S'agissant du passif, le document de consultation propose d'enregistrer un produit comptabilisé d'avance (PCA) lorsque le bien n'est pas encore opérationnel et pour les versements opérés à ce stade.

A titre liminaire, il convient de rappeler que les normes applicables au secteur public local français sont celles du plan comptable général (PCG). Le PCG s'inspirant des normes IRFS, ce sont donc ces dernières, quand elles ont intégré le droit comptable français, qui constituent la référence. Par ailleurs, les IPSAS, dans la mesure où elles convergent avec les IFRS, sont également une source pour les réflexions lors des travaux de réglementation comptable.

¹ Méthode utilisée dans les contrats de location financement.

S'agissant des partenariats dans le **secteur public local**, on distingue plusieurs typologies de contrats :

- la gérance (marché public) ;
- la régie intéressée (délégation de service public - DSP) ;
- l'affermage (DSP) ;
- la concession (DSP) ;
- le crédit bail ;
- le bail emphytéotique administratif (BEA ; article L1311-2 du Code Général des Collectivités Territoriales – CGCT) ;
- l'autorisation d'occupation temporaire (AOT ; article L1311-5 du CGCT) ;
- le contrat de partenariat au sens strict (CP ; article L1414-1 du CGCT) ;
- le bail emphytéotique administratif hospitalier (BEAH ; article L6148-2 et 3 du Code de la Santé Publique – CSP).

Il semble que la concession ne soit pas l'objet de la consultation, néanmoins, la présente réponse, dans un souci d'exhaustivité abordera l'ensemble des contrats autorisés pour le secteur public.

A ce stade, les travaux du Conseil du National de la Comptabilité sur les actifs ayant exclu les DSP, la réglementation comptable applicable en France aux collectivités locales prévoit :

- Pour la gérance et les DSP un actif est constaté chez le partenaire public, soit qu'il comptabilise directement l'immobilisation qu'il a financée (gérance, régie intéressée), soit qu'il comptabilise un droit de retour ; ce droit de retour figure parmi les actifs au niveau des immobilisations corporelles, il ne fait l'objet d'aucune dépréciation en cours de contrat. Au passif figurent les financements mobilisés par le partenaire public ; les biens de remise (et de reprise) ne sont pas enregistrés chez le partenaire public pendant la durée du contrat.
- Pour tous les autres contrats il n'y a en général ni actif ni passif comptabilisé (les flux sont enregistrés en charge). Néanmoins, pour les CP (article L1414-1 du CGCT) une créance immobilisée correspondant à la part équipement des redevances est provisoirement enregistrée. Cette créance aura vocation à se transformer en immobilisation incorporelle lors de la mise en service de cette dernière.

S'agissant d'engagements à moyen ou long terme, une note spécifique dans l'annexe est prévue.

Ces principes se fondent sur la combinaison des règles actuellement en vigueur dans le PCG et les référentiels comptables propres au secteur public local français qui en découlent. Ces règles sont relatives :

- au droit de propriété ;
- à la mise à disposition ;
- à la comptabilisation des contrats de crédit bail (article 331-7 du PCG) dans une vision extensive.

Les réflexions de l'IPSAS, en l'absence de normes françaises dans le PCG pour l'enregistrement des partenariats chez le partenaire public présentent un intérêt en ce sens qu'elles précisent le critère de contrôle.

Dès lors elles pourraient se traduire, si elles étaient ensuite validées dans le cadre d'une procédure nationale idoine, par des évolutions pour tous les biens contrôlés. Ces possibilités d'évolution sont dressées à grands traits, étant précisé qu'une analyse plus fine devrait être conduite contrat par contrat, le contrôle pouvant dans certains cas sans doute marginaux échapper à la partie publique.

Les évolutions qui se dessinent pourraient être les suivantes :

- gérance et régie intéressée : le bien est contrôlé et figure déjà dans les comptes du partenaire public ; aucune évolution n'est à envisager.
- affermage : les règles de la régie intéressée s'appliquent quand le bien est contrôlé et aucune évolution n'est à envisager ; à défaut, les règles de la concession (cf. infra) prévalent.
- concession : ce type de contrat pose une problématique particulière car actuellement le bilan du concédant ne retrace que les biens mis initialement dans la concession sous forme de droit de retour non déprécié ; une évolution vers la proposition IPSAS pourrait conduire à intégrer les adjonctions (biens de reprise et de remise), de prévoir le cas échéant leur amortissement chez le concédant (actuellement c'est le concessionnaire qui les supporte) et la contrepartie de cette intégration (l'intégration sous forme de compte de situation nette à rapporter au résultat devrait être privilégiée compte tenu du fort lien entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire propre aux collectivités locales françaises). L'intégration de ces adjonctions nécessitera toutefois de redéfinir les modalités des compte rendus qui incombent au concessionnaire lors des arrêtés comptables du concédant.

- autres contrats (crédit bail, BEA, AOT, CP, BEAH) : il pourrait être admis que tous les biens contrôlés seront désormais comptabilisés à l'actif du bilan ; ceci pose toutefois des difficultés de plusieurs ordres :

← En premier lieu la contrepartie de ces biens lors de leur mise en service ne saurait figurer dans les produits constatés d'avance (PCA) ; en effet, l'articulation très forte de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire, impose que les biens intégrés sans sortie de fonds immédiate aient leur contrepartie dans le « haut de bilan » ou l'endettement (à long terme) ;

↑ Par ailleurs, une contrepartie dans l'endettement sans réception de fonds pourra poser difficulté à certains acteurs publics ayant opté pour ces procédures à des fins de déconsolidation de la dette. La difficulté n'est ni comptable ni budgétaire mais plutôt politique et elle doit être prise en compte pour le contenu de la communication institutionnelle des entités concernées.

→ Enfin, certains contrats de partenariat (ceux qui relèvent de l'article L1414-1 du CGCT) sont éligibles à une subvention spécifique de l'Etat versée en fonction du paiement de la part investissement par le partenaire public (dans le cadre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA – l'Etat reverse aux collectivités locales, un pourcentage de leurs investissements deux ans après ces derniers). Accélérer la comptabilisation de l'actif aurait des conséquences pour l'Etat qu'il convient de prendre en considération.

Compte tenu de ces éléments, une évolution des règles actuelles de comptabilisation apparaît sans doute souhaitable mais nécessitera au préalable une large concertation des administrations de l'Etat en charge de la réglementation comptable des collectivités locales avec les décideurs locaux.

Le tableau joint en annexe retrace par type de contrat existant pour les collectivités locales françaises les modalités actuelles d'enregistrement en comptabilité générale ainsi que les évolutions possibles à la lumière des réflexions engagées par l'IPSAS Board.

Cadre juridique	Maîtrise d'ouvrage	Propriétaire	Qui investit ?	Qui exploite ?	BILAN - collectivités locales		
					Généralités	ACTIF	PASSIF
Gérance (marché public)	Public	Public	Public	Privé	Budget annexe (si activité industrielle ou commerciale) retraçant les opérations patrimoniales	Immobilisation corporelle	Financements
DSP-Régie intéressée	Public	Public	Public	Privé	Budget annexe (si activité industrielle ou commerciale) retraçant les opérations patrimoniales	Immobilisation	Financements
DSP-Affermage	Public	Public	Public	Privé	Budget annexe (si activité industrielle ou commerciale) retraçant les opérations patrimoniales si le délégant conserve le contrôle du bien auquel cas le contrat s'assimile à la régie intéressée ; dans le cas contraire lors de la mise en affermage comptabilisation d'un droit de retour	Droit de retour si absence de contrôle	Financements
DSP-Concession	Privé	Public	Privé	Privé	Mise en concession : enregistrement du droit de retour ; en fin de concession enregistrement des biens de remise et de reprise dans les actifs corporels	Droit de retour et/ou néant	Financements initiaux
Crédit bail	Privé	Privé	Privé	Public	Néant	Néant	Néant
BEA - Art L1311-2 CGCT	Privé	Privé	Privé	Privé	Néant	Néant	Néant
AOT - Art L1311-5 CGCT	Privé	Privé	Privé	Privé	Néant	Néant	Néant
CP - Art L1414-1 CGCT	Privé	Privé	Privé	Privé	Créance immobilisée pour la part investissement au fur et à mesure des paiements	Créance	Néant
BEAH - L6148-2 et 3 CSP	Privé	Privé	Privé	Mixte	Néant	Néant	Néant

Cadre juridique	RESULTAT - PCG SPL				Evolutions envisageables (application du contrôle par le partenaire public - Normes IPSAS)
	Généralités	Amortissement	Autres charges	Produits	
Gérance (marché public)	Tout figure dans le résultat du partenaire public	Oui	Rémunération du gérant	Versement des recettes	Néant, le bien est contrôlé et figure déjà dans le bilan du partenaire public
DSP-Régie intéressée	Tout figure dans le résultat du partenaire public	Oui	Rémunération du gérant	Versement des recettes	Néant, le bien est contrôlé et figure déjà dans le bilan du partenaire public
DSP-Affermage	La collectivité enregistre le seul fermage et éventuellement des amortissements	Oui (le cas échéant)	Non	Redevance du fermier	Règles de la régie intéressée si contrôle ; à défaut règles de la concession
DSP-Concession	Produits possibles si îlots d'affermage (i.e. mise à disposition d'actifs par le concédant)	Non	Non	Eventuellement	Intégration des adjonctions si contrôlées (retour avec valeur et définition du cadre d'exploitation) ; les amortissements pourraient être d'ordre ; au retour de l'ensemble des biens l'immobilisation corporelle remplacerait le droit de retour
Crédit bail	Loyer	Non	Loyer	Non	Intégration des biens avec une contrepartie en dette si contrôlés
BEA - Art L1311-2 CGCT	Loyer	Non	Loyer	Non	Intégration des biens avec une contrepartie en dette si contrôlés
AOT - Art L1311-5 CGCT		Non	En fonction du contrat principal		Intégration des biens avec une contrepartie en dette si contrôlés
CP - Art L1414-1 CGCT	Loyer + intérêts	Non	Loyer	Non	Intégration des biens avec une contrepartie en dette si contrôlés
BEAH - L6148-2 et 3 CSP	Loyer	Non	Loyer	Non	Intégration des biens avec une contrepartie en dette si contrôlés

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales ; DSP : Délégation de service public ; BEA : Bail emphytéotique administratif ; AOT : Autorisation d'occupation temporaire ; CP : Contrat de partenariat ; BEAH : Bail emphytéotique administratif hospitalier ; CSP : Code de la santé publique