

Réorganisation et modernisation du réseau de transports en commun liégeois

La Région wallonne a sollicité l'avis de l'Institut des comptes nationaux (ICN) sur le traitement statistique dans les comptes nationaux d'un projet de réorganisation et de modernisation du réseau de tram de la ville de Liège. Le partenaire sera responsable de la conception, de la construction, du financement et de l'entretien (Design, Build, Finance and Maintain – contrat DBFM) de l'infrastructure du tram et des tramways pendant une période de 31 ans.

Un projet de contrat de PPP entre l'unité « Société régionale wallonne du transport » (SRWT) et un partenaire, qui doit être sélectionné, a été transmis à l'ICN. D'après les informations fournies par les autorités, trois partenaires potentiels ont été sélectionnés dans le cadre d'une procédure de marché public, mais les négociations avec le soumissionnaire privilégié n'ont pas encore commencé. Il n'est pas prévu que les administrations publiques accordent des garanties ou un financement au partenaire privé ou à l'entité ad hoc (special-purpose vehicle – SPV).

Les autorités ont transmis à l'ICN une analyse détaillée du projet suivant la structure du *Guide pratique du traitement statistique des PPP* (Guide to the statistical treatment of PPPs, ci-après « le guide des PPP »), publié en septembre 2016 par l'EPEC et Eurostat. D'autres informations fournies précisent le niveau de recettes supplémentaires auquel s'attend la SRWT dans le cadre de l'extension du réseau, ainsi que le niveau de réductions de disponibilité qui sera appliqué.

Avis de l'ICN

La documentation fournie a été analysée sur la base du SEC 2010, du *Manuel sur le déficit et la dette des administrations publiques* (Manual on Government Deficit and Debt – MGDD, édition 2016) et du *Guide pratique du traitement statistique des PPP* (A guide to the statistical treatment of PPPs), publié par l'EPEC et Eurostat (guide des PPP, septembre 2016).

L'ICN considère que ce projet est un PPP au sens du SEC 2010 (paragraphe 20.276) et du chapitre 2 du guide des PPP. Le projet implique une dépense en capital significative afin de créer de nouveaux actifs fixes par une société, qui les gère dans le but de produire et de fournir des services à l'unité publique et aux utilisateurs de l'infrastructure, et les recettes du partenaire proviendront des paiements issus des administrations publiques. Les administrations publiques ne disposeront pas d'un droit de veto dans le SPV qui sera créé, et les recettes supplémentaires pour la SRWT ne dépasseront pas 50 % des paiements dus au partenaire.

Les « éléments hors configuration », qui ne feront pas l'objet d'un entretien, doivent être enregistrés directement dans les comptes des administrations publiques. Le partenaire privé réalisera également certains travaux exigés par les impétrants (qui ne sont pas des unités des administrations publiques), pour lesquels un paiement exceptionnel effectué par la SRWT est prévu après la date de disponibilité. La SRWT sera remboursée par les impétrants. L'ICN estime qu'il en va de même pour ce point que pour les « éléments hors configuration » : ils n'influencent pas le traitement statistique des actifs de configuration.

L'ICN a analysé les clauses individuelles du contrat pour évaluer, selon le guide des PPP (chapitre 3), leur influence sur le traitement statistique des actifs de configuration¹. Seuls les principaux éléments sont mentionnés ci-dessous.

¹ Le chapitre 3 du guide des PPP décrit les clauses individuelles les plus fréquentes dans un contrat de PPP, et Eurostat y indique l'influence de chaque clause sur le traitement statistique. Cette influence peut être nulle, modérée, élevée ou très élevée, ou encore suffisante en soi pour entraîner un enregistrement au bilan de l'actif des administrations publiques. Pour parvenir à une conclusion sur le traitement statistique d'un PPP, il convient de déceler toutes les influences, et il est possible de formuler une conclusion sur la base du cadre décrit au chapitre 4 du guide des PPP.

- La SRWT estime que ses recettes supplémentaires, découlant de l'extension des lignes de tram, couvriront 23 % des paiements dus en vertu du contrat de PPP. Sur la base des seuils définis dans le thème 5.5 du chapitre 3 du guide des PPP, un ratio de 23 % constitue un élément d'importance élevée pour le traitement statistique. Le contrat n'étant pas encore conclu, ces calculs devront être confirmés lors de la signature.
- L'ICN n'a pas détecté de partenaires publics parmi les partenaires potentiels sélectionnés, et il est précisé que les administrations publiques n'accorderont pas de financement, ni de garanties. La Région wallonne garantit au partenaire privé qu'elle respectera l'obligation contractuelle de la SRWT, au cas où la SRWT ne serait pas en mesure de le faire. Cette garantie étant limitée aux obligations de la SRWT, qui fait partie du périmètre des administrations publiques wallonnes, comme le prévoit le contrat, la distribution des risques ou des avantages figurant dans le contrat n'en est pas influencée.
- La liste des risques pour les administrations publiques est une liste fermée, qui ne comporte d'éléments macroéconomiques ou de facteurs contrôlés par le partenaire privé. Aucun élément n'a donc été décelé comme pouvant avoir une influence sur le traitement statistique.
- Le système de paiement combine un système mixte basé sur la disponibilité et la demande. Les paiements basés sur la demande sont fixés comme étant un montant payé pour les kilomètres parcourus. Cette part représenterait normalement moins de 10 %. Aucune pondération, répartition ou utilisation minimale n'est prévue, et les montants chuteraient à zéro en l'absence de demande. Il n'y a donc pas d'influence sur le traitement statistique du contrat.
- La SRWT a également fourni de la documentation indiquant que les réductions de disponibilité seraient au moins proportionnelles et que la disponibilité nulle entraînerait un paiement nul. Ces calculs devront être confirmés sur la base des montants figurant dans le contrat final.
- Le partenaire paie au SPF Finances la TVA applicable à l'investissement dès la date de disponibilité. La SRWT verse la même TVA au partenaire dès la date de l'émission de la facture. En l'occurrence, l'ICN ne considère pas ce paiement comme une somme forfaitaire du partenaire public au partenaire privé ayant une influence sur le traitement statistique. Le montant de la TVA versée est immédiatement déductible pour la SRWT dans la mesure où elle exploite une activité commerciale².

Dans son analyse, l'ICN n'a pas détecté de clauses dont le caractère atypique (telle qu'une durée anormalement longue) exercerait une influence différente sur le traitement statistique de celle décrite au chapitre 3 intitulé « Le contrat de PPP » (The PPP contract) du guide des PPP³. Dans les exemples cités au chapitre 4 intitulé « Conclusion de l'évaluation du traitement statistique » (Concluding the statistical treatment assessment) du guide des PPP, Eurostat estime que s'agissant des projets de PPP qui comporteraient deux influences élevées et une influence modérée, il subsisterait une forte présomption selon laquelle le PPP doit être enregistré au bilan du partenaire privé (cf. la page 141 du guide des PPP). Sur la base du chapitre 3, une seule clause (les recettes supplémentaires pour la SRWT) figurant dans le contrat a été décelée comme ayant une influence élevée sur le traitement statistique. S'appuyant sur le cadre décrit au chapitre 4 du guide des PPP, l'ICN estime donc que le projet devrait être enregistré au bilan du partenaire privé.

² S'agissant des contrats où le partenaire public ne peut déduire la TVA (dans la mesure où il ne s'agit pas toujours d'une activité commerciale), l'ICN estimerait que toute avance ou tout paiement exceptionnel de la TVA devrait être assimilé à un financement du partenaire privé par le secteur public.

³ L'étape 2 mentionnée au chapitre 4 du guide des PPP décrit qu'il convient de procéder à un « contrôle sémantique » (sense check) pour vérifier la pertinence de la classification des points soulevés sur la base du chapitre 3.

Conclusion

Sur la base des informations fournies, l'avis préliminaire de l'ICN est que les actifs doivent être enregistrés dans les comptes du partenaire privé.

L'avis définitif de l'ICN s'appuiera sur le contrat signé par les parties et sur l'édition du MGDD qui fera autorité lors de la signature du contrat, ainsi que sur toute information susceptible de devenir disponible dans l'intervalle.

11.01.2017