

ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT DES PPP A MADAGASCAR



Novembre 2018

Outils d'évaluation de soutenabilité
Guide utilisateur - Version finale

SOMMAIRE

A. INTRODUCTION.....	4
A.1. OBJECTIFS DES OUTILS D’EVALUATION DE LA SOUTENABILITE DES PPP	4
A.2. CONTENU ET OBJECTIF DU GUIDE UTILISATEUR	4
B. METHODOLOGIE DE VALORISATION DES ENGAGEMENTS DE L’ETAT	6
B.1. TYPOLOGIE DES ENGAGEMENTS DE L’ETAT	6
B.2. PRESENTATION DES ENGAGEMENTS DE L’ETAT.....	10
B.3. PRESENTATION DES RECETTES DE L’ETAT	19
C. PRESENTATION GENERALE DES OUTILS	21
C.1. SPECIFICATIONS TECHNIQUES	21
C.2. NAVIGATION DANS LES OUTILS	21
C.3. IMPRESSION DES OUTILS	22
D. PRESENTATION DETAILLEE DES OUTILS	23
D.1. OUTIL 1 – NIVEAU « PROJET »	23
D.2. OUTIL 2 – NIVEAU « MINISTERE »	30
D.3. OUTIL 3 – NIVEAU « ETAT ».....	32

LISTE DES ACRONYMES

AE	Autorisation d'Engagement
CP	Crédit de Paiement
ECNB	Engagements Conditionnels Non-Budgétés
FMI	FMI
PFRAM	PPP Fiscal Risk Assessment Model (modèle d'évaluation du risque fiscal des Partenariats Public-Privé)
PIB	Produit Intérieur Brut
PPP	Partenariat Public-Privé
TRI	Taux de rentabilité interne

A. INTRODUCTION

A.1. OBJECTIFS DES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA SOUTENABILITÉ DES PPP

Les outils d'évaluation de la soutenabilité des Partenariats Public-Privé (ci-après « **Les Outils** ») sont destinés à permettre aux Autorités Malgaches d'évaluer la soutenabilité budgétaire du programme de PPP mis en œuvre dans les différents secteurs de services ou d'infrastructure du pays.

Ces outils se déclinent à 3 niveaux :

- Au niveau « projet » (**Outil 1**) : chiffrage des différents engagements de l'Etat, que ce soient des engagements directs (apport en subventions d'investissement et/ou d'exploitation, loyer versé au partenaire privé...) ou conditionnels¹, c'est-à-dire dépendant de la survenue de certains événements prévus dans le contrat de PPP (indemnité de résiliation, garantie de revenus...) ;
- Au niveau « Ministère » (**Outil 2**) : consolidation des engagements directs et conditionnels des différents PPP gérés par ce ministère, et vérification de la limite d'engagements prévue par la réglementation malgache ;
- Au niveau « Etat » (Outil 3) : consolidation des engagements directs et conditionnels des différents ministères et évaluation du poids de ces engagements au regard des agrégats macro-économiques et budgétaires en liaison avec les autres modèles de programmation financière du Gouvernement : PIB, encours de la dette publique, service de la dette publique, Investissement total (Public-Privé) , Investissement public, dépenses publiques, recettes budgétaires.

A.2. CONTENU ET OBJECTIF DU GUIDE UTILISATEUR

L'objectif de la présente notice d'utilisation est de permettre à un utilisateur averti d'utiliser les différents Outils : ouverture, paramétrage, visualisation des résultats. Il s'adresse à des personnes disposant d'une bonne maîtrise du logiciel Excel.

Il est important de rappeler qu'un modèle financier est un outil dynamique, appelé à évoluer en fonction des besoins de ses utilisateurs. La présente notice ne se substitue donc pas à un Administrateur ayant vocation, le cas échéant, à intervenir sur la programmation et la structure des Outils pour modifier ou ajouter certaines fonctionnalités.

Par ailleurs, par rapport au cadre juridique et institutionnel relatif aux PPP et aux rubriques connexes de l'environnement financier public Malgache, certaines options de l'outil ne pourront pas encore être exploitées sans que des dispositions juridiques

¹ Correspondant au terme anglo-saxon de « *contingent liabilities* ».

spécifiques et institutionnels ne soient adoptées. Il s'agit notamment des problématiques de garantie de l'Etat au profit d'entités à statut juridique autre que les collectivités publiques (établissement public, société anonyme à participation publique, etc.), de garantie de change, d'opérationnalisation de la comptabilisation en AE/CP des investissements publics, et de participation financière de l'Etat dans les projets PPP.

B. METHODOLOGIE DE VALORISATION DES ENGAGEMENTS DE L'ETAT

En préalable à la présentation détaillée des outils, la présente section présente les principes méthodologiques utilisés dans ces outils pour chiffrer les différents engagements de l'Etat dans le cadre de son programme de PPP.

B.1. TYPOLOGIE DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

B.1.1. Présentation générale

A titre liminaire, il convient de préciser que ces outils ne visent à traiter que des engagements explicites de l'Etat, c'est-à-dire les engagements découlant directement du contrat de partenariat public-privé (ou d'autres obligations définies par la loi).

Ces engagements explicites sont de deux ordres :

- Des engagements « directs », correspondant à des apports financiers fermes de l'Etat prévus dans le plan d'affaires du PPP ;
- Des engagements « conditionnels », correspondant à des apports financiers dépendant de certaines circonstances prévues dans le contrat de PPP.

La nature de ces engagements peut varier suivant qu'il s'agit d'un PPP à paiement par les usagers (également désigné sous le terme générique de « concession » dans la suite du document), ou d'un PPP à paiement par la personne publique (également désigné ci-après sous le terme de « contrat de partenariat »).

Les PPP à paiement par les usagers englobent ceux dans lesquels la rémunération de l'opérateur privé provient, directement ou indirectement, des usagers finaux du service (abonnés aux services d'électricité ou d'eau potable, utilisateur d'une autoroute ou d'un réseau de transport urbain...). Il convient donc d'inclure dans cette rubrique les PPP dans lesquels l'opérateur privé est rémunéré par une société dont les propres revenus proviennent des usagers (le cas typique étant celui d'un producteur indépendant d'électricité rémunéré par une société d'électricité nationale), même dans le cas où cette société acheteuse est une société publique.

Les PPP rémunérés par la puissance publique se limitent à ceux pour lesquels l'opérateur privé est rémunéré directement par l'Etat, ou par une autre personne publique, à partir de ses ressources propres, sans que cette rémunération ne dépende des éventuelles recettes collectées auprès des usagers finaux. Dans ce cas, la rémunération du partenaire privé prend la forme d'un « loyer » qui se décompose classiquement en un loyer « investissement », un loyer « exploitation » et un loyer « financement » (voir

B.2.1). Un cas typique est celui d'un bâtiment universitaire, hospitalier ou carcéral, ou d'un ouvrage de transport de type pont ou tunnel.

B.1.2. Engagements directs

Les engagements directs pris en compte dans cet outil sont les suivants :

Apports de la personne publique en phase d'investissement

Il s'agit des apports en subventions d'investissement et/ou en fonds propres actionnaire (capital ou dette subordonnée), en distinguant pour ces derniers les participations au capital de l'Etat et d'autres personnes publiques.

Apports de la personne publique en phase de fonctionnement

Dans le cas d'un PPP à paiement par les usagers, il s'agit des subventions d'exploitation / d'équilibre versées de façon transitoire ou permanente, et prévues explicitement au contrat.

Dans le cas d'un PPP à paiement par la personne publique, il s'agit du loyer versé au partenaire privé par la personne publique.

Dans les 2 cas, pour les biens dits « de retour » financés par l'opérateur privé², valeur de rachat en fin de contrat, si le contrat ne prévoit pas leur transfert à titre gratuit.

Conformément à l'article 36 du décret 2017-149, les contributions de la personne publique à prendre en compte peuvent être soit :

- ***en numéraire sur les crédits budgétaires*** à savoir le montant des coûts en investissement, en maintenance, 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, soit
- ***en nature, évaluée, par les parties au Contrat de PPP ou à dire d'expert, sur la base de la valeur locative ou marchande de tout bien du domaine public ou du domaine privé de la Personne publique mis à disposition ou transféré au Titulaire pendant au minimum la durée du Projet.***

² Les biens de retour correspondent à des biens nécessaires au service public, qui sont ab initio propriété de la personne publique et doivent lui être retournés en fin de contrat. Si le contrat indique que ce retour s'effectue gratuitement, l'opérateur privé est autorisé à amortir entièrement ces biens sur la période du contrat. Dans le cas contraire, la puissance publique reprend ses biens en contrepartie du paiement de leur valeur non-amortie.

Cette rubrique n'inclut pas la valeur non-amortie des autres biens, pour lesquels la personne publique n'a pas d'obligation contractuelle de rachat (que ce soit les « biens de reprise », pour lesquels, dans la mesure où ils sont « utiles » au service, la puissance publique a une option d'achat, ou les « biens propres », qui sont la propriété pleine et entière de l'exploitant).

B.1.3. Engagements conditionnels

Les engagements conditionnels pris en compte dans cet outil sont les suivants :

Indemnité de résiliation

L'engagement pris en compte correspond à l'indemnité maximale, classiquement à verser dans le cas d'une résiliation à la demande de la puissance publique. Dans ce cas, la clause standard prévoit le paiement d'une indemnité couvrant :

- i. Le solde des emprunts restant à rembourser,
- ii. L'encours des fonds propres apportés par les actionnaires privés (capital actionnaire et solde de la dette subordonnée actionnaire et autres avances de fonds),
- iii. La compensation du « manque-à-gagner » calculée de façon à permettre aux actionnaires privés d'obtenir le TRI cible tel que fixé dans le plan d'affaires de référence du PPP³, et
- iv. Les frais de résiliation des sous-contrats (contrats de construction et d'exploitation passés par l'opérateur privé avec ses fournisseurs et prestataires).

Les soldes et flux liés à une éventuelle participation de l'Etat au capital ne sont pas à prendre en compte dans ce calcul puisque le modèle se place du point de vue de la personne publique (par exemple un ministère sectoriel), qui ne gère pas les éventuelles participations dans un projet PPP puisque celles-ci seraient directement gérés par le Trésor Public au travers du Service du Portefeuille (ces participations n'impactent donc pas le budget de la personne publique).

Garantie de revenus ou de demande

Dans certains PPP à paiement par les usagers, la puissance publique garantit à l'opérateur privé un niveau minimal de demande (trafic / fréquentation...) ou,

³ Le manque-à-gagner est défini comme le flux complémentaire qui permet, compte-tenu des flux actionnaires avant la date de résiliation et du remboursement de l'encours des fonds propres, d'obtenir un TRI égal au TRI de référence en l'absence de résiliation. Plus précisément, le manque-à-gagner (M) pour une résiliation en année (N), supposé versé l'année suivante (N+1), est défini par la formule suivante :

$$M = \left[\sum_{i=1}^N \frac{-F_i}{(1 + TRI)^i} \right] \times (1 + TRI)^{N+1} - FP_N$$

Où :

- N est l'année de résiliation
- F_i est le flux des actionnaires privés prévu pour l'année (i) dans le plan d'affaires de référence (valeur négative pour un apport actionnaire, valeur positive pour une distribution actionnaire, ce qui explique le signe '-' dans la formule)
- TRI est le TRI des actionnaires privés prévu dans le plan d'affaires de référence en l'absence de résiliation
- FP_N est l'encours de fonds propres privés prévu à la fin de l'année de résiliation dans le plan d'affaires de référence et faisant l'objet d'un remboursement aux actionnaires privés

directement, de revenus. Dans ce cas, le niveau de revenu minimum garanti à l'opérateur correspond à un engagement de l'Etat, qui est valorisé là aussi en montant maximal (c'est-à-dire dans une situation où l'opérateur n'aurait aucun revenu).

Cet engagement est sans objet dans le cas d'un PPP à paiement par la puissance publique.

Garantie de taux de change

Dans certains PPP, la puissance publique garantit de compenser l'opérateur privé en cas de surcoût découlant d'une évolution défavorable des taux de change. Cette garantie protège en particulier l'opérateur du risque sur le service de la dette des emprunts contractés en devise étrangère.

Pour les besoins de ce calcul de l'engagement correspondant, la détermination de l'évolution du taux du change repose sur la méthodologie de la parité de pouvoir d'achat (*Power Purchasing Parity*). Selon cette méthodologie, le taux de change entre 2 monnaies évolue tendanciellement en fonction du différentiel d'inflation entre les 2 zones monétaires correspondantes⁴. Le calcul de l'engagement de l'Etat passe donc par le paramétrage des taux d'inflation à Madagascar et dans la zone monétaire de référence de la devise étrangère de la dette. En cas de panier de devise, on peut utiliser la moyenne des taux d'inflation des différentes zones monétaires – USD, EURO, YEN... - pondérée chaque année par le poids des différentes monnaies dans l'encours de dette.

Dans certains cas, la garantie n'est mobilisée qu'au-delà d'un certain seuil de variation du taux de change, l'opérateur privé prenant à sa charge le surcoût du service de la dette en-dessous de ce seuil⁵.

Lettre de crédit

Dans certains PPP dans lesquels l'opérateur privé est rémunéré par une société publique, ou directement par la personne publique, le contrat peut prévoir la mise en place par l'Etat d'un mécanisme de garantie des revenus pour une période convenue (par exemple, un trimestre ou un semestre de paiements). Cette garantie prend généralement la forme d'une lettre de crédit mise en place auprès d'une banque par l'Etat, au bénéficiaire de l'opérateur privé, et qui permet à celui-ci, en cas de défaut ou de retard de paiement, de récupérer auprès de la banque tout ou partie des montants en attente. Le mécanisme fonctionne de façon « revolving », c'est-à-dire qu'en cas d'utilisation de ces fonds la puissance publique doit les réapprovisionner.

⁴ Par exemple, si l'inflation à Madagascar est de 4,0% et l'inflation en zone Euro est de 2,0%, le Franc Malgache se dévaluera chaque année de $(1+4,0\%) / (1+2,0\%) - 1 = 1,96\%$ par rapport à l'Euro.

⁵ Par exemple pour un service de la dette annuel de 1 000 000 MGA au taux de change initial, une dévaluation annuelle de 2% et un plancher de garantie de 10%, les surcoûts annuels seraient les suivants : 20 000 MGA en année 1, 40 400 MGA en année 2, ..., 104 081 MGA en année 5, 126 162 MGA en année 6 etc. Ces surcoûts ne seraient pris en charge par l'Etat qu'au-delà de 100 000 MGA, soit aucun engagement les années 1 à 4, un engagement de 4 081 MGA en année 5, de 26 162 MGA en année 6 etc.

Provision pour modification en cours de construction

Le contrat de partenariat peut prévoir un mécanisme de compte de réserve pour modifications, qui permet à la personne publique d'apporter de manière flexible des modifications mineures à l'ouvrage objet du contrat en cours de travaux sans pour autant modifier le plan de financement. Par ailleurs, un tel compte de réserves permet à la personne publique de pouvoir ordonner des modifications mineures de projet sans avoir comme condition préalable la passation d'un avenant pour chaque modification, qui est un processus long et coûteux dans une structuration en PPP.

Si un tel compte de réserve est prévu contractuellement, alors les loyers à verser en exploitation en tiennent déjà compte, et aucun engagement conditionnel n'est à prendre en compte pour les modifications en cours de construction.

Dans le cas contraire, un engagement conditionnel correspondant à une provision pour modification en cours de construction peut être intégré.

Cet engagement est sans objet dans le cas d'un PPP à paiement par les usagers.

Autres engagements conditionnels

Les engagements conditionnels précédents correspondent à des engagements standards qui peuvent être valorisés à partir du plan d'affaires du PPP.

Les contrats de PPP peuvent toutefois prévoir un certain nombre d'autres engagements conditionnels, liés à l'investissement et/ou au fonctionnement, qui soit ne sont pas suffisamment standards pour que leur calcul à partir des données du plan d'affaires puisse être inclus en « base » dans l'outil, soit ne dépendent pas directement du plan d'affaires et doivent être déterminés par ailleurs.

B.2. PRESENTATION DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

B.2.1. Présentation au niveau « projet »

Crédits de paiement et Autorisation d'engagement

En cohérence avec la loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances, et notamment de son article 11, les crédits prévus par les lois de finances sont constitués d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement, qui sont définis de la manière suivante :

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

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

Les projections d'autorisation d'engagement peuvent selon les cas être basées uniquement sur les engagements directs, ou prendre en compte une partie des engagements conditionnels.

Dans tous les cas, il conviendra que le Ministère des Finances dispose d'une visibilité précise sur les engagements conditionnels qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation d'engagement.

La décision d'intégrer ou non un engagement conditionnel dans les autorisations d'engagement doit être prise par le Ministère des Finances, le modèle développé permettant de modifier ce paramètre pour chaque engagement conditionnel (comme développé plus loin, le modèle a un mode de paramétrage par défaut qui inclut certains engagements conditionnels dans les autorisations d'engagement, mais ce paramétrage est aisément modifiable).

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

PPP à paiement public

Traitement de l'indemnité de résiliation

Les PPP à paiement public font l'objet de débats plus spécifiques concernant leur comptabilisation (que ce soit en comptabilité générale ou en comptabilité budgétaire).

La Personne publique s'engageant à payer des loyers au partenaire privé pendant la phase d'exploitation du contrat, un parti-pris budgétaire pourrait être de le considérer comme un contrat de service pluriannuel classique et de consommer en AE préalablement à la signature du contrat un montant correspondant à la somme des loyers à payer sur l'ensemble de la durée du contrat.

Le parti-pris opposé serait de ne consommer aucun AE en période de construction puisqu'aucun paiement de la personne publique n'est attendu, puis de consommer à chaque début d'année en période d'exploitation un montant correspondant aux loyers à régler au cours de cette année. Dans cette logique, le montant d'AE et le montant de CP consommés seraient égaux tous les ans.

Une logique intermédiaire est proposée dans le modèle, en lien avec la pratique de la direction générale des finances publiques en France pour ce type de contrat. Cette logique consiste à ne consommer en AE d'investissement préalablement à la signature du contrat que le montant maximal qui devrait être payé par la personne publique pour mettre un terme au contrat pour motif d'intérêt général.

Ce montant, qui est inférieur à la somme des loyers, permet néanmoins de couvrir l'ensemble des coûts d'investissement, ainsi que les coûts financiers relatifs à la résiliation anticipée du contrat.

A court terme, les mécanismes n'étant pas encore en place pour permettre l'inscription d'autorisations d'engagement pour couvrir les engagements conditionnels d'investissement, le modèle laisse la possibilité d'engager les AE correspondant l'année suivant la signature du PPP. Cette hypothèse doit de toute manière être validée en lien étroit avec le Ministère des Finances.

Comptabilité budgétaire des dépenses d'investissement

La rémunération du partenaire privé est constituée d'un loyer d'investissement, d'un loyer financier et d'un loyer d'exploitation. La seule composante relative à l'investissement est donc le loyer d'investissement, les autres loyers étant considérés comme des dépenses d'exploitation.

Etant donné que l'indemnité de résiliation engagée à la signature du contrat inclut les coûts d'investissement, aucun engagement complémentaire n'est nécessaire en dehors des participations directes de la personne publique (sous forme de subvention ou d'apport en capital).

Le tableau suivant synthétise la manière dont le modèle fonctionne pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement.

Montant	<p>Autorisations d'engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indemnité de résiliation : maximum de l'indemnité de résiliation pour motif d'intérêt général sur la durée du contrat ; • Subvention d'investissement totale versée pendant toute la période de construction ; • Total des apports en capital apportés par la personne publique. <p>Crédits de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subvention d'investissement • Apports en capital • Loyer d'investissement
Fait générateur	<p>Autorisations d'engagement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consommation au moment de la signature du contrat (ou l'année suivant la signature, si validé par le Ministère des Finances) <p>Crédits de paiements :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consommation selon l'échéancier prévu au contrat tout au long de son exécution

Comptabilité budgétaire des dépenses d'exploitation

Concernant les dépenses d'exploitation, et dans l'hypothèse où aucun engagement conditionnel n'est intégré à la comptabilité budgétaire, le cas est simple puisque les autorisations d'engagements consommés chaque début d'année sont égales aux crédits de paiement consommés au cours de l'année, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Montant	<p>Autorisations d'engagements :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Loyer financier et loyer d'exploitation • Subvention d'exploitation <p>Crédits de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Idem
Fait générateur	<p>Autorisations d'engagements :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consommation au début de l'année du montant correspondant aux paiements à venir dans l'année <p>Crédits de paiement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consommation au cours de l'année en fonction de l'échéancier de paiement de l'année

Engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire

La Figure 1 synthétise le traitement qui est prévu dans le modèle pour les engagements directs et conditionnels dans le cas d'un PPP à paiement public.

Cette figure permet de constater que les engagements conditionnels définis dans la partie précédente et qui ne sont pas pris en compte dans la comptabilité budgétaire sont néanmoins suivis en tant qu'engagements hors comptabilité budgétaire.

Le modèle réglé en mode « Manuel » permet de modifier ce paramètre et d'intégrer aux calculs des AE d'autres engagements conditionnels, ou de retirer certains engagements conditionnels qui y sont intégrés dans le paramétrage « Par défaut ».

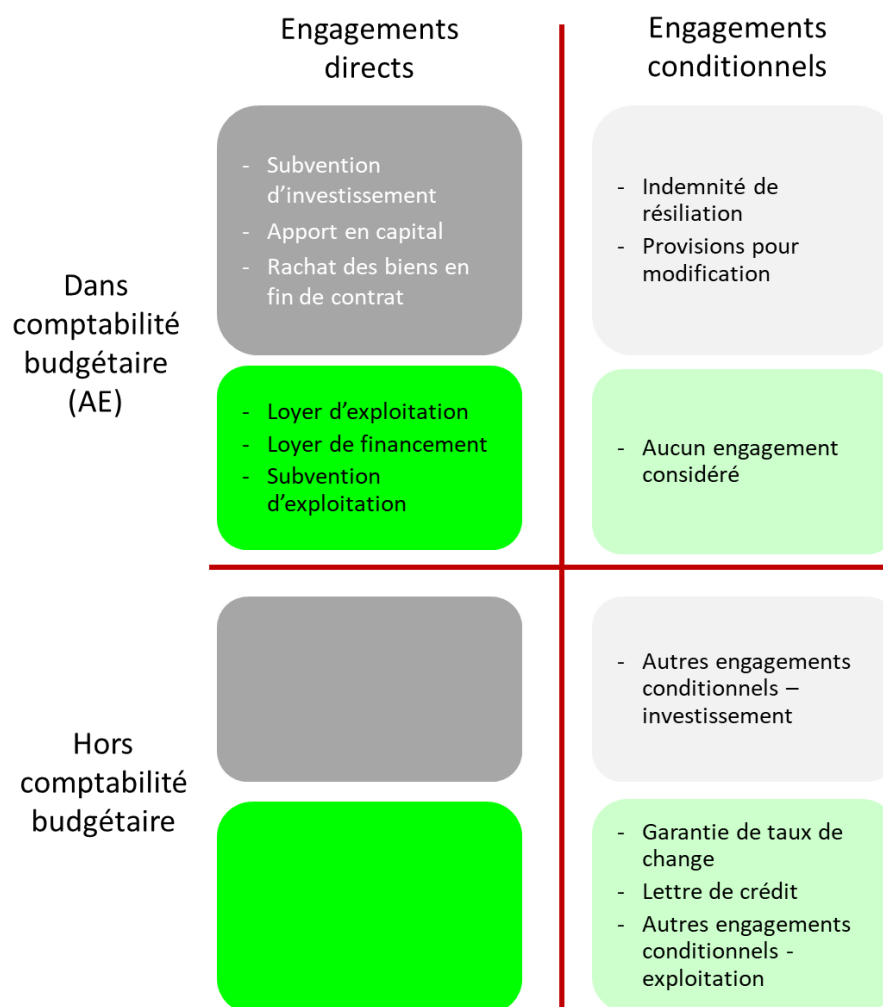


Figure 1 : Classification des engagements d'un PPP à paiement public dans le modèle

PPP à paiement par les usagers

Traitement de l'indemnité de résiliation

Pour les PPP à paiement par les usagers, la personne publique ne verse pas de loyer au partenaire privé (les engagements directs en investissement de la personne publique ne provenant que de subvention d'investissement ou de participation au capital de la société).

Comme indiqué dans la norme IPSAS 32, le traitement en comptabilité générale repose sur le principe que ce type de contrat avec le partenaire privé est un échange (en faisant abstraction ici d'une éventuelle participation de la personne publique sous forme de subvention ou d'apport en capital) : la personne publique « perd » le droit de facturer aux usagers le service concédé, et « gagne » la valeur de l'équipement réalisé par le partenaire privé.

En cas de résiliation anticipée du contrat, la personne publique récupère donc le droit à facturer les usagers (ce qui représente donc un potentiel revenu pour l'Etat si les bonnes mesures organisationnelles sont mises en place) en contrepartie de l'indemnité de

résiliation qui serait à verser au partenaire privé. C'est la raison pour laquelle l'indemnité de résiliation est traitée pour les PPP à paiement par les usagers comme un engagement conditionnel ne faisant pas l'objet d'une autorisation d'engagement.

Comptabilité budgétaire des dépenses d'investissement

A l'exception de l'indemnité de résiliation, les autres engagements pris en compte dans le cadre du PPP à paiement public sont les mêmes pour les PPP à paiement par les usagers, à savoir les subventions d'investissement et apports en capital.

Montant	Autorisations d'engagement : <ul style="list-style-type: none">• Subvention d'investissement totale versée pendant toute la période de construction ;• Total des apports en capital apportés par la personne publique ;• Indemnité de rachat des biens en fin de contrat. Crédits de paiement : <ul style="list-style-type: none">• Subvention d'investissement• Apports en capital
Fait générateur	Autorisations d'engagement : <ul style="list-style-type: none">• Consommation au moment de la signature du contrat sauf pour l'indemnité de rachat ;• Consommation en début de l'année civile correspondant à la dernière année du contrat pour l'indemnité de rachat des biens. Crédits de paiements : <ul style="list-style-type: none">• Consommation selon l'échéancier prévu au contrat pendant la période de construction

Comptabilité budgétaire des dépenses d'exploitation

Concernant les dépenses d'exploitation, et toujours en supposant qu'aucun engagement conditionnel n'est intégré à la comptabilité budgétaire, seules les éventuelles subventions sont à prendre en compte.

Montant	Autorisations d'engagements : <ul style="list-style-type: none"> • Subvention d'exploitation Crédits de paiement : <ul style="list-style-type: none"> • Idem
Fait générateur	Autorisations d'engagements : <ul style="list-style-type: none"> • Consommation au début de l'année du montant correspondant à la subvention à payer dans l'année Crédits de paiement : <ul style="list-style-type: none"> • Consommation au cours de l'année en fonction de l'échéancier de paiement de la subvention de l'année

Engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire

La Figure 2 synthétise le traitement qui est prévu dans le modèle pour les engagements directs et conditionnels dans le cas d'un PPP à paiement par les usagers.

Dans le modèle, il a donc été retenu de ne pas intégrer à la comptabilité budgétaire les engagements conditionnels, que ce soit en période d'exploitation ou en période d'investissement. Comme dans le cas précédent, le modèle réglé en mode « Manuel » permet de modifier ce paramètre et d'intégrer aux calculs des AE d'autres engagements conditionnels.

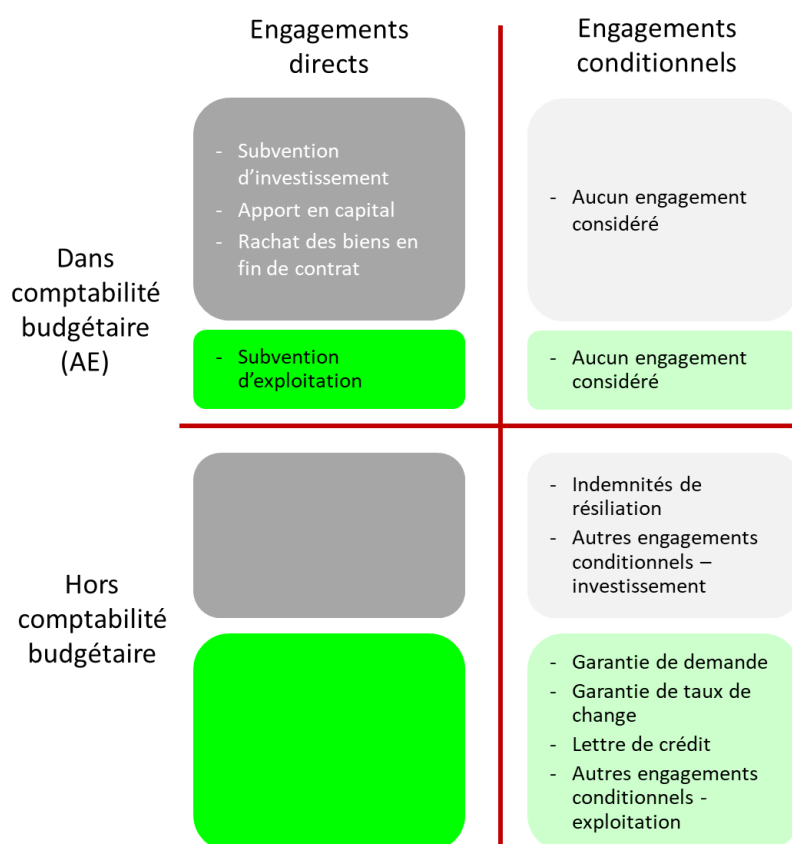


Figure 2 : Classification des engagements d'un PPP à paiement usager dans le modèle

Evolution des engagements de la personne publique

L'évolution du niveau des autorisations d'engagement de la personne publique à la fin de chaque année N est calculée à partir des autorisations d'engagement de fin d'année N-1, et en tenant compte (i) des AE à consommer ou retraiter au début de l'année N ainsi que (ii) des paiements effectués au cours de l'année N.

Les AE qui sont à consommer ou retraiter au début d'une année donnée correspondent :

- En année 1 :
 - (a) à la comptabilisation du montant maximum des engagements conditionnels liés à l'investissement (notamment de l'indemnité de résiliation si celle-ci est prise en compte dans la comptabilité budgétaire) ;
 - (b) à la comptabilisation du total des apports en subventions d'investissement et fonds propres prévus en phase d'investissement ;
- En phase de fonctionnement :
 - (c) dans le cas où l'indemnité de résiliation a été engagée en AE, à la diminution des engagements conditionnels liés à l'investissement ;
 - (d) à la variation des AE correspondants aux engagements conditionnels liés au fonctionnement qui auraient été intégrés à la comptabilité budgétaire (engagement de l'année moins engagement de l'année précédente) ;
 - (e) à la budgétisation des paiements liés au fonctionnement prévus pour cette année ;
- La dernière année du contrat :
 - (f) à la budgétisation de l'indemnité de rachat des biens de retour.

Le montant des crédits de paiements effectivement consommés au cours de l'année considérée sont par ailleurs retirés du montant des AE pour permettre de disposer en début d'année suivante du montant d'AE encore disponibles pour l'année suivante. Ces paiements correspondent :

- En phase d'investissement :
 - (g) aux engagements directs de l'année liés aux apports en subventions d'investissement et fonds propres ;
- En phase de fonctionnement :
 - (h) aux engagements directs de l'année liés au fonctionnement (CP fonctionnement) ;

- La dernière année du contrat :
 - (i) aux engagements directs liés au rachat des biens de retour.

Par construction, la somme sur la durée du projet des AE consommées ou retraitées diminuée de la somme des CP consommés est égale à 0⁶.

Cas de l'apport en capital de l'Etat

Dans toutes les parties précédentes, a été décrite la question d'un éventuel apport en capital effectué directement par la personne publique signataire du contrat.

Dans le cas d'un apport en capital provenant d'un service de l'Etat différent de la personne publique signataire du contrat, cet apport en capital doit être indiqué dans le modèle et cet engagement est suivi de manière spécifique, en dehors des autorisations d'engagement et de crédits de paiement de la personne publique.

B.2.2. Présentation au niveau « Ministère » et « Etat »

Dans un deuxième temps, les CP et les AE des différents projets de PPP sont consolidés au niveau de chaque ministère, en fonction de son portefeuille de projet. Puis les CP et AE des différents ministères gérant des projets de PPP sont consolidés au niveau de l'Etat pour vérifier, à chaque niveau, le respect des limites d'engagement réglementaire.

Contrôle des engagements au niveau de chaque ministère

Au niveau « ministère », la limite d'engagement dépend du budget alloué par la Direction Générale du Budget au Ministère, **et ce dans le cadre du prêt plafond (provisoire avant la conférence budgétaire et final après la conférence budgétaire)** conformément au décret 2017-149 :

- En application de l'article 43 de la loi n°2015-039 du 3 février 2016, lors d'une année budgétaire donnée, le montant maximum des engagements financiers souscrits et supportés par une Personne publique sur crédits budgétaires au titre de Projets, ne peut dépasser un montant supérieur à vingt pour cent (20%) du budget annuel de la Personne publique.
- Par ailleurs, le montant maximum cumulé des engagements financiers au titre de l'année budgétaire considérée et des trois (03) années budgétaires antérieures, ne peut pas excéder un montant de trente pour cent (30%) du budget de l'année considérée de la Personne publique.

Comme cela a été confirmé auprès de la DP3P, il s'agit donc d'un contrôle des engagements au sens de « Crédits de Paiement » (CP), et non d'Autorisations d'Engagement (AE), celles-ci étant contrôlées au niveau de l'Etat **et devant être prises**

⁶ En effet, par construction : (a) = $\Sigma(c)$; (b) = $\Sigma(g)$; $\Sigma(d) = 0$; (e) = (h) et donc $\Sigma(e) = \Sigma(h)$; et (f) = (i).

en charge dans le cadre des modèles de programmation budgétaire pluriannuelle de l'Etat.

Au niveau d'un ministère, les CP à consolider ne doivent pas prendre en compte la participation de l'Etat au capital, celle-ci étant gérée non pas par le ministère sectoriel mais directement au niveau du Ministère des Finances. En revanche, il convient de prendre en compte les éventuelles participations des autres personnes publiques dépendant de ce ministère (établissement public par exemple).

Contrôle des engagements au niveau de l'Etat

Il n'existe actuellement pas de limite réglementaire des engagements consolidés au niveau de l'Etat (consolidation des CP et des AE de chaque ministère, y compris les CP et AE liés à une participation de l'Etat au capital).

Afin de permettre à l'Etat d'évaluer le poids de ses engagements en matière de programme de PPP, ces engagements ont été valorisés en suivant la méthodologie de présentation utilisée dans l'outil d'évaluation des risques fiscaux (« PFRAM », *PPP Fiscal Risk Assessment Model*) développé par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale⁷ :

- 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 (correspondant aux indicateurs de sortie de l'outil PFRAM « Cash Balance Indicators (In percent of GDP) ») ;
- 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 (correspondant aux indicateurs de sortie de l'outil PFRAM « Central Government Gross Debt with/without PPP project (In percent of GDP) »).

Etant précisé que l'outil PFRAM permet de calculer ces indicateurs pour un projet de PPP particulier, alors que l'outil développé dans le cadre de la présente mission calcule ces indicateurs pour l'ensemble du programme de PPP de l'Etat.

Cette évaluation nécessite donc, outre la consolidation des différents projets de PPP effectuée au niveau de chaque ministère puis de l'Etat central, de tenir compte des projections en matière de PIB, de dette publique et de flux de l'Etat hors programme de PPP.

B.3. PRESENTATION DES RECETTES DE L'ETAT

A la demande de la DP3P, les outils de suivi des engagements de l'Etat ont été complété par une rubrique sur le suivi des recettes de l'Etat. Ces recettes incluent les recettes

⁷ Outil et manuel téléchargeable sur le site de la Banque Mondiale
<http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools#T2>

fiscales et non-fiscales (revenus tirés de participations au capital, redevance de concession, autres revenus...), qui sont consolidées au niveau de l'Etat et ramenés à un pourcentage du PIB (notamment pour estimer le taux de pression fiscale lié aux projets de PPP).

C. PRESENTATION GENERALE DES OUTILS

C.1. SPECIFICATIONS TECHNIQUES

C.1.1. Support de modélisation

Les Outils sont développés sous format EXCEL™.

La présente notice porte sur des fichiers développés sous EXCEL 2010. Certaines interfaces et fonctionnalités peuvent présenter une apparence différente sous une version antérieure d'EXCEL.

C.1.2. Version des Outils

La présente notice porte sur la version provisoire des Outils.

Les noms exacts des fichiers sont les suivants :

[Outils soutenabilité budgétaire Madagascar - Outil 1 - Version provisoire livrable]

[Outils soutenabilité budgétaire Madagascar - Outil 2 - Version provisoire livrable]

[Outils soutenabilité budgétaire Madagascar - Outil 3 - Version provisoire livrable]

C.1.3. Monnaie des Outils

La monnaie par défaut des Outils est le MGA.

C.1.4. Pas temporel des Outils

Le pas temporel des Outils est annuel.

C.2. NAVIGATION DANS LES OUTILS

C.2.1. Accueil

Les Outils s'ouvrent sur la feuille **[INTRO]** qui reprend les données de références du fichier (nom du projet ou du ministère, version, date d'enregistrement...)⁸.

⁸ Cette fonctionnalité d'ouverture automatique et d'affichage de la date de dernier enregistrement fait appel à une Macro programmée en Virtual Basic™. Son bon fonctionnement nécessite donc que l'activation des Macros soit autorisée dans le fichier (dans le cas contraire, l'Outil s'ouvrira sur l'onglet activé au moment de son dernier enregistrement).

C.2.2. Feuilles des Outils

Les Outils contiennent plusieurs types de feuilles :

- Des feuilles de paramétrage (fond bleu)
- Des feuilles de calcul (fond gris)
- Une feuille de synthèse des résultats (fond vert)

Les feuilles de calcul ainsi que les feuilles de sortie ne contiennent aucune donnée renseignée en dur, mais exclusivement des formules Excel.

C.3. IMPRESSION DES OUTILS

Les différentes feuilles de paramétrage et de sortie des Outils ont été mises en page (définition des plages d'impression, saut de pages, marges...) pour une impression directe, individuellement ou par groupe. Pour imprimer les feuilles souhaitées, il suffit juste de les sélectionner et de lancer l'impression depuis le menu « fichier » d'Excel.

D. PRESENTATION DETAILLEE DES OUTILS

D.1. OUTIL 1 – NIVEAU « PROJET »

D.1.1. Présentation générale

L'objectif de ce premier outil 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.

Comme présenté en détail au chapitre B, ces engagements sont de deux ordres :

- Des engagements « directs », correspondant à des apports financiers fermes de l'Etat prévus dans le plan d'affaires du PPP :
 - Apports de la personne publique en phase d'investissement (subventions d'investissement et/ou en fonds propres actionnaire) ;
 - Apports de la personne publique en phase de fonctionnement (subventions d'exploitation, loyer versé au partenaire privé par la personne publique, rachat des biens de retour en fin de contrat) ;
- Des engagements « conditionnels », correspondant à des apports financiers dépendant de certaines circonstances prévues dans le contrat de PPP :
 - Indemnité de résiliation
 - Garantie de revenus ou de demande
 - Garantie de taux de change
 - Lettre de crédit
 - Provision pour modification en cours de construction
 - Autres engagements conditionnels

Ces engagements conditionnels pouvant être ou non pris en compte dans la comptabilité budgétaire.

D.1.2. Paramétrage

Le paramétrage de cet outil couvre les rubriques suivantes :

Données projet

Données générales

- Nom du projet ;
- Secteur (choix parmi une liste via un menu déroulant) ;
- Type de PPP : paiements usagers ou paiements public (choix via un menu déroulant) ;
- Date de signature du contrat.

Coûts du projet

Il s'agit des coûts servant de base à l'évaluation des indemnités de rupture des sous-contrats en cas de résiliation :

- Chronique des coûts de conception-construction facturés à la société de projet titulaire du contrat de PPP par ses sous-contractants, fournisseurs ou prestataires, en phase d'investissement ;
- Chronique des coûts d'exploitation facturés à la société de projet titulaire du contrat de PPP par ses sous-contractants en phase d'exploitation (si l'exploitation de l'ouvrage n'est pas assurée directement par la société de projet).

Revenus du projet

- Revenus du projet générés auprès des usagers (ou auprès d'une société de service public dont les revenus proviennent eux-mêmes des usagers). Cette rubrique est sans objet dans le cas d'un PPP à paiements publics ;
- Revenus annexes perçus par l'opérateur privé. Il peut s'agir par exemple de revenus liés à des recettes publicitaires ou de sous-concession (par exemple des locaux commerciaux d'une gare...). De tels revenus peuvent être générés que le PPP soit à paiement par les usagers ou par la puissance publique.

Paiements directs par la puissance publique

Apports de la puissance publique en période d'investissement

- Subvention d'investissement
- Fonds propres actionnaires (capital et dette subordonnée) apportés par l'Etat
- Fonds propres actionnaires (capital et dette subordonnée) apportés par une autre personne publique dépendant de ce ministère.

La distinction entre apports en capital de l'Etat et de la personne publique signataire du contrat se justifie par le fait que la consolidation des engagements de l'Etat au niveau d'un ministère (voir description de l'Outil 2 ci-dessous) se fait hors participation de l'Etat, qui n'est comptabilisé qu'au niveau du Ministère des Finances (voir description de l'Outil 3).

Apports de la puissance publique en période de fonctionnement

- Subventions d'exploitation (sans objet dans le cas d'un PPP à paiements publics) ;
- Loyer versé au partenaire privé par la personne publique (sans objet dans le cas d'un PPP à paiement par les usagers) ;
- Rachat des biens de retour en fin de contrat.

Financement du projet

Encours des financements

Il s'agit de l'encours des financements servant de base au calcul de l'indemnité de résiliation en cas de résiliation à la demande de l'Etat. L'encours des fonds propres actionnaires ne porte ainsi que sur les actionnaires privés, à l'exclusion des participations de l'Etat ou d'une autre personne publique au capital.

- Encours des emprunts ;
- Encours du capital actionnaire (hors capital apporté par la puissance publique) ;
- Encours de la dette subordonnée actionnaire (hors dette apportée par la puissance publique).

Flux actionnaires privés

- Flux actionnaires privés.

Il s'agit des flux de trésorerie (« *cash-flows* ») des actionnaires privés tels que prévus dans le plan d'affaires de référence, et à partir desquels est calculé le TRI actionnaire de référence servant à calculer le manque-à-gagner des actionnaires privés en cas de résiliation à la demande de l'Etat. Ces flux consolident (i) les apports en phase d'investissement (capital actionnaire, dette subordonnée actionnaire), (ii) le service de la dette subordonnée (principal et intérêts), (iii) la distribution de dividendes, (iv) la récupération du capital actionnaire (généralement en fin de contrat mais, dans certains cas, progressivement).

Ces flux de trésorerie sont à renseigner hors flux liés à une participation de la personne publique au capital de la société de projet.

Le TRI de ces flux de trésorerie est calculé en dessous du tableau d'entrée à titre indicatif⁹.

Service de la dette

Il s'agit du service de la dette (principal plus intérêts) prévus dans le plan d'affaires de référence :

- Service de la dette en monnaie locale ;
- Service de la dette en monnaie étrangère (au taux de change initial, hors gains / pertes de change), servant de base au dimensionnement d'une éventuelle garantie de taux de change.

Engagements conditionnels de l'Etat

Il s'agit du paramétrage des différents engagements conditionnels de l'Etat, que ceux-ci soient calculés par l'outil à partir de ces paramètres et des données du plan d'affaires, ou à évaluer par ailleurs et à renseigner directement dans l'outil.

Engagements conditionnelles à intégrer dans la comptabilité budgétaire

- Paramétrage des engagements conditionnels à prendre en compte dans la comptabilité budgétaire (AE) ou non

Ce paramétrage s'effectue de façon différente selon qu'il s'agit d'un PPP à paiements publics ou par les usagers.

L'outil propose un paramétrage par défaut correspondant à celui détaillé à la section B.2.1, et un paramétrage manuel, en distinguant à chaque fois le cas d'un PPP à paiements publics et celui d'un PPP à paiements par les usagers.

Résiliation – rupture des sous-contrats

Il s'agit des paramètres à prendre en compte pour le calcul des indemnités à verser aux sous-contractants de la société de projet (construction ou exploitation) en cas de rupture de ces sous-contrats du fait d'une résiliation anticipée du PPP :

- Rupture des contrats constructeurs en pourcentage des montants à payer au titre des contrats (à partir de la chronique des coûts de conception/construction renseignés à la section précédente « Coûts du projet ») ;

⁹ Le résultat obtenu peut être un peu différent du TRI calculé dans le modèle financier de plan d'affaires à partir des mêmes flux. En effet, le calcul effectué dans l'Outil 1 est un calcul simplifié, par la formule Excel TRI(), à partir des flux annuels, alors que généralement dans les modèles de plan d'affaires on effectue un calcul plus fin à partir de flux mensuels ou semestriels, et en utilisant les dates exactes des flux (par la fonction Excel TRI.PAIEMENTS()). L'éventuel écart qui peut être observé entre ces 2 résultats n'a néanmoins pas d'impact significatif sur l'estimation du manque-à-gagner qui en découle (voir note précédente), dès lors que ce dernier calcul est effectué de la même façon que celui du TRI de référence.

- Rupture des contrats exploitants en pourcentage des montants à payer l'année suivant la résiliation au titre des contrats (à partir de la chronique des coûts d'exploitation renseignés à la section précédente « Coûts du projet »).

Garantie de demande

- Garantie de demande / revenus, en pourcentage des revenus prévus (tels que renseignés à la section précédente « Revenus du projet »). Cette rubrique est sans objet en cas de paiement par la puissance publique.

Garantie de taux de change

L'engagement correspondant à une éventuelle garantie de taux de change est calculé à partir du service de la dette en monnaie étrangère, tel que renseigné à la section « Service de la dette » ci-dessus, et de l'évolution du taux de change résultant de la méthodologie du *Power Purchasing Parity* (voir plus haut), compte-tenu d'un éventuel plancher de couverture.

Les paramètres à renseigner sont les suivants :

- Taux d'inflation locale ;
- Taux d'inflation étrangère (en cas de panier de devise, moyenne des taux d'inflation des différentes zones monétaires, pondérés par le poids de chaque monnaie dans l'encours de dette de l'année) ;
- Plancher de déclenchement de la garantie.

Lettre de crédit

- Montant de la lettre de crédit à mettre en place par la personne publique, en pourcentage des revenus correspondants tels que renseignés dans les sections « Paiements directs par la puissance publique » (PPP à paiement public) ou « Revenus du projet » (PPP à paiement par les usagers). Par exemple pour une lettre de crédit d'une échéance de 6 mois, il convient d'indiquer un pourcentage de 50%.

Provision pour modification en cours de construction

- Provision à constituer en pourcentage des coûts de construction de l'année tels que renseignés dans la rubrique « Coûts du projet ». Cette rubrique est sans objet en cas de PPP à paiements par les usagers.

Autres engagements conditionnels

Ces engagements complémentaires doivent être calculés ou chiffrés en amont de l'outil et le résultat obtenu directement renseigné par l'utilisateur.

- Autres engagements conditionnels liés à l'investissement ;

- Autres engagements liés au fonctionnement.

Recettes de la puissance publique

Il s'agit du paramétrage des différentes recettes de la puissance publique :

- Recettes fiscales : impôt sur les sociétés, TVA, autres impôts et taxes ;
- Revenus des fonds propres (en distinguant Etat et autres personnes publiques) : service de la dette subordonnée actionnaire, dividendes et récupération du capital actionnaire ;
- Redevance de concession (si applicable) ;
- Autres revenus non-fiscaux.

D.1.3. Résultats

Outre le rappel des données générales du projet (nom, secteur, type de paiement, date de signature du projet), la feuille de synthèse présente les résultats suivants :

Bilan de comptabilité budgétaire hors participation de l'Etat au capital

- Chroniques annuelles sur la durée du projet :
 - Des Crédits de Paiement (CP) annuels correspondant aux engagements directs, en distinguant les CP liés à l'investissement (subvention, apports en fonds propres hors participation de l'Etat, mais aussi valeur de rachat des biens de retour en fin de contrat) de ceux liés au fonctionnement (subvention d'exploitation, loyers) ;
 - Des Autorisations d'Engagements (AE) consommées ou retraitées, correspondant aux engagements directs (hors participation de l'Etat au capital) et aux engagements conditionnels faisant l'objet d'une autorisation d'engagement, en distinguant les AE liées à l'investissement (subvention d'investissement, apport en fonds propres hors participation de l'Etat, indemnités de résiliation, provisions pour modification en période de construction et autres engagements conditionnels liés à l'investissement) et celles liées au fonctionnement (Subvention d'exploitation, loyers de financement et d'exploitation, garantie demande, garantie taux de change, lettre de crédit et autres engagements conditionnels liés au fonctionnement) ;
 - Du montant des AE disponibles en début d'année, en les décomposant également entre les AE d'investissements et les AE de fonctionnement.
- Des graphiques d'évolution permettent également de visualiser :

Assistance au développement des PPP à Madagascar

- L'évolution annuelle des CP (en distinguant investissement et fonctionnement),
- L'évolution annuelle des AE à consommer / retraiter (en distinguant investissement et fonctionnement),
- Le bilan des AE disponibles en début d'année (en distinguant investissement et exploitation ainsi que conditionnels et directs).

Bilan de comptabilité budgétaire lié à une participation de l'Etat au capital

- Chroniques annuelles sur la durée du projet :
 - Des CP ;
 - Des AE consommées / retraitées ;
 - Des AE dispo en début d'année.

Ce sous-détail est repris ici dans la perspective d'une consolidation des différents projets au niveau d'un ministère (Outil 2), les engagements liés à une participation de l'Etat au capital ne devant pas être prises en compte à ce niveau mais seulement au niveau de l'Etat (voir section 0 ci-dessus).

Bilan des engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire

- Chroniques annuelles sur la durée du projet du montant total des engagements conditionnels en début d'année faisant l'objet d'un suivi en-dehors de la comptabilité budgétaire (ECNB, Engagements Conditionnels Non-Budgétés).
- Le graphique d'évolution des engagements conditionnels hors AE.

Ce sous-détail est repris ici dans la perspective d'une consolidation des différents projets au niveau d'un ministère (Outil 2).

Bilan des revenus

Bilan des recettes tirées par la puissance publique du projet de PPP :

- Recettes fiscales : impôt sur les sociétés, TVA, autres impôts et taxes ;
- Revenus des fonds propres (en distinguant Etat et autres personnes publiques) : service de la dette subordonnée actionnaire, dividendes et récupération du capital actionnaire ;
- Redevance de concession (si applicable) ;
- Autres revenus non-fiscaux.

D.2. OUTIL 2 – NIVEAU « MINISTERE »

D.2.1. Présentation générale

L'objectif de cet outil est d'effectuer une consolidation des engagements de la puissance publique sur les différents projets de PPP gérés par ce ministère, et de vérifier le respect des limites d'engagement définies par la réglementation malgache.

Cette limite est vérifiée au niveau des Crédits de Paiements (CP), hors participation de l'Etat au capital, qui, conformément au décret 2017-149, ne doivent pas dépasser :

- En montant annuel, 20% du budget annuel du ministère,
- En cumulé sur l'année en cours et les 3 derniers exercices, 30% du budget annuel du ministère.

D.2.2. Paramétrage

Le paramétrage de cet outil couvre les rubriques suivantes :

Importation des données par projet

Pour chaque projet de PPP géré par le ministère, les données suivantes doivent être importés à partir des feuilles de sortie des différents outils « niveau 1 » correspondants :

- Données générales (nom du projet, secteur, type de PPP – paiement par les usagers ou par la puissance publique, démarrage du projet) ;
- Bilan des engagements annuels comptabilité budgétaire (CP investissement et fonctionnement, AE consommées / retraitées investissement et fonctionnement, AE dispo début d'année investissement et fonctionnement) hors participation de l'Etat au capital ;
- Bilan des engagements annuels comptabilité budgétaire (CP, AE consommées / retraitées et AE dispo début d'année) correspondant à une participation de l'Etat au capital ;
- Bilan des engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire (ECNB investissement et fonctionnement) ;
- Bilan des revenus du projet (fiscaux et non-fiscaux).

Données liées aux limites d'engagement du ministère

- Données générales :
 - Nom du ministère

- Année budgétaire de référence (année de démarrage des calculs de limite d'engagement au niveau du ministère)
- Données budgétaires :
 - Budgets annuels à partir de l'année budgétaire de référence et sur une durée de 10 ans ;
 - Limites budgétaires : pour le CP de l'année, 20% du budget annuel ; pour le cumul du CP de l'année et des 3 exercices antérieurs (« n-3 »), 30% du budget annuel.

D.2.3. Résultats

Outre le rappel des données générales du ministère (nom, année budgétaire de référence), la feuille de synthèse présente les résultats suivants :

Bilan des engagements directs

Chroniques annuelles sur une période de 10 ans :

- Des CP des différents projets gérés par le ministère, hors participation de l'Etat au capital (par projet, et en consolidé en distinguant investissement et fonctionnement),
- Du niveau d'engagement en pourcentage du niveau d'engagement maximum (un pourcentage supérieur à 100% correspond donc au dépassement de la limite d'engagement maximum).

Des graphiques d'évolution permettent également de visualiser :

- L'évolution annuelle des CP (en distinguant investissement et fonctionnement),
- L'évolution annuelle des CP annuels et cumulés sur les 3 dernières années, comparée à la limite d'engagement (respectivement 20% et 30% du budget annuel du ministère).

Bilan de comptabilité budgétaire hors participation de l'Etat au capital

Ce niveau de consolidation (CP et AE) est repris ici dans la perspective d'une consolidation des engagements des différents ministères au niveau de l'Etat (Outil 3).

Bilan de comptabilité budgétaire participation de l'Etat au capital

Ce niveau de consolidation (CP et AE) est repris ici dans la perspective d'une consolidation des engagements des différents ministères au niveau de l'Etat (Outil 3).

Bilan des engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire

Ce niveau de consolidation (ECNB) est repris ici dans la perspective d'une consolidation des engagements des différents ministères au niveau de l'Etat (Outil 3).

Bilan des revenus

Ce niveau de consolidation est repris ici dans la perspective d'une consolidation des revenus des PPP gérés par les différents ministères au niveau de l'Etat (Outil 3).

D.3. OUTIL 3 – NIVEAU « ETAT »

D.3.1. Présentation générale

Comme détaillé à la section 0, il n'existe pas actuellement à Madagascar de limite réglementaire pour les engagements consolidés de l'Etat, que ce soit en termes de CP ou d'AE.

Ces engagements ont néanmoins été consolidés et présentés d'une manière analogue à celle de l'outil PFRAM développé par le FMI et la Banque Mondiale :

- 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.

D.3.2. Paramétrage

Le paramétrage de cet outil couvre les rubriques suivantes :

Importation des données par ministère

Pour chaque ministère, les données suivantes doivent être importés à partir des feuilles de sortie des différents outils « niveau 2 » correspondants :

- Données générales (nom du ministère, année budgétaire de référence) ;
- Bilan des engagements annuels inscrits en comptabilité budgétaire (CP investissement et fonctionnement, AE investissement et fonctionnement) hors participation de l'Etat au capital ;

Assistance au développement des PPP à Madagascar

- Bilan des engagements annuels inscrits en comptabilité budgétaire (CP, AE) liés à une participation de l'Etat au capital ;
- Bilan des engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire (ECNB) ;
- Bilan des revenus des PPP gérés par le ministère (fiscaux et non-fiscaux).

Données macroéconomiques

- Année budgétaire de référence (année de démarrage des calculs de limite d'engagement au niveau de l'Etat)
- Projections macroéconomiques à partir de l'année budgétaire de référence et pour une période de 10 ans (toutes les grandeurs ci-dessous sont à insérer en valeurs nominales, i.e. incluant l'inflation) :
 - Produit Intérieur Brut (PIB), en valeurs nominales ;
 - Programme d'Investissement Prioritaire ;
 - Dette publique hors PPP ;
 - Service de la dette publique hors PPP ;
 - Dépenses de l'Etat hors PPP ;
 - Recettes publiques

D.3.3. Résultats

Outre le rappel des données générales (année budgétaire de référence), la feuille de synthèse présente les résultats suivants :

Bilan des engagements de l'Etat en comptabilité budgétaire

Chroniques annuelles sur une période de 10 ans :

- Des CP consolidés des différents ministères, en distinguant investissement et fonctionnement,
- Des AE consommées / retraitées consolidés des différents ministères, en distinguant investissement et fonctionnement ;
- Des AE disponibles en début d'année consolidées des différents ministères, en distinguant investissement et fonctionnement ;
- Des engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire consolidés des différents ministères.

Poids des engagements de l'Etat

Chroniques annuelles sur une période de 10 ans :

- Des indicateurs « budget » : CP en pourcentage du PIB ou du PIP, dépenses de l'Etat sans et avec PPP en pourcentage du PIB ou du PIP, Services de la dette avec ou sans PPP en pourcentage des recettes publiques ;
- Des indicateurs « dette publique » : AE en pourcentage du PIB, engagements conditionnels hors comptabilité budgétaire en pourcentage du PIB, dette publique sans et avec PPP en pourcentage du PIB (en distinguant, dans l'endettement lié aux PPP, le poids des engagements hors comptabilité budgétaire).

Des graphiques d'évolution permettent également de visualiser l'évolution de certains de ces indicateurs.

Indicateurs de recette

Chroniques annuelles sur une période de 10 ans :

- Des recettes fiscales attendues des projets de PPP, en M MGA et en pourcentage du PIB (taux de pression fiscale des projets de PPP) ;
- Des recettes non-fiscales (revenus tirés des participations au capital, redevances de concession, autres revenus non-fiscaux...) attendues des projets de PPP, en M MGA et en pourcentage du PIB.